This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

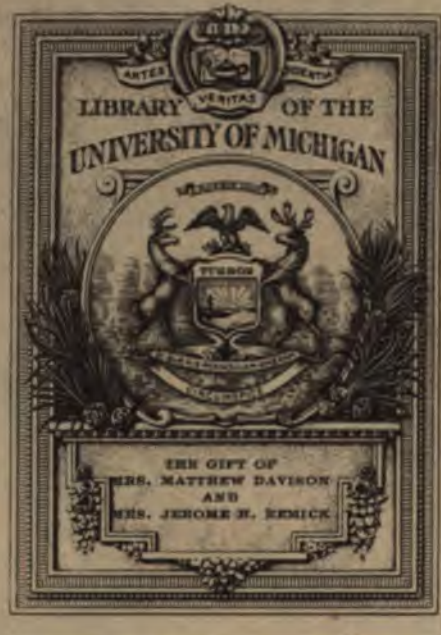
+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

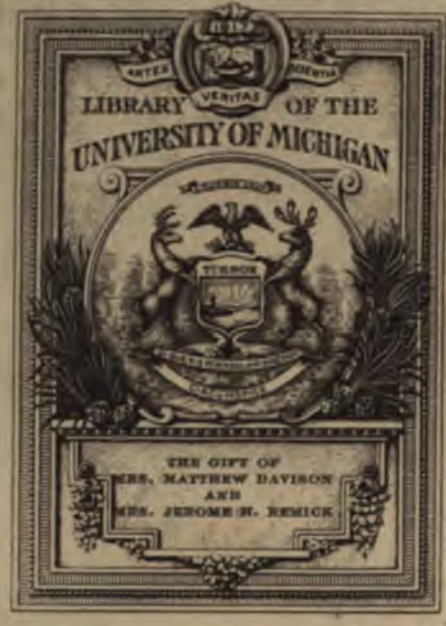
A 456064

Hemeroteca Nacional
TEGUCIGALPA
Ildefonso Alvarado

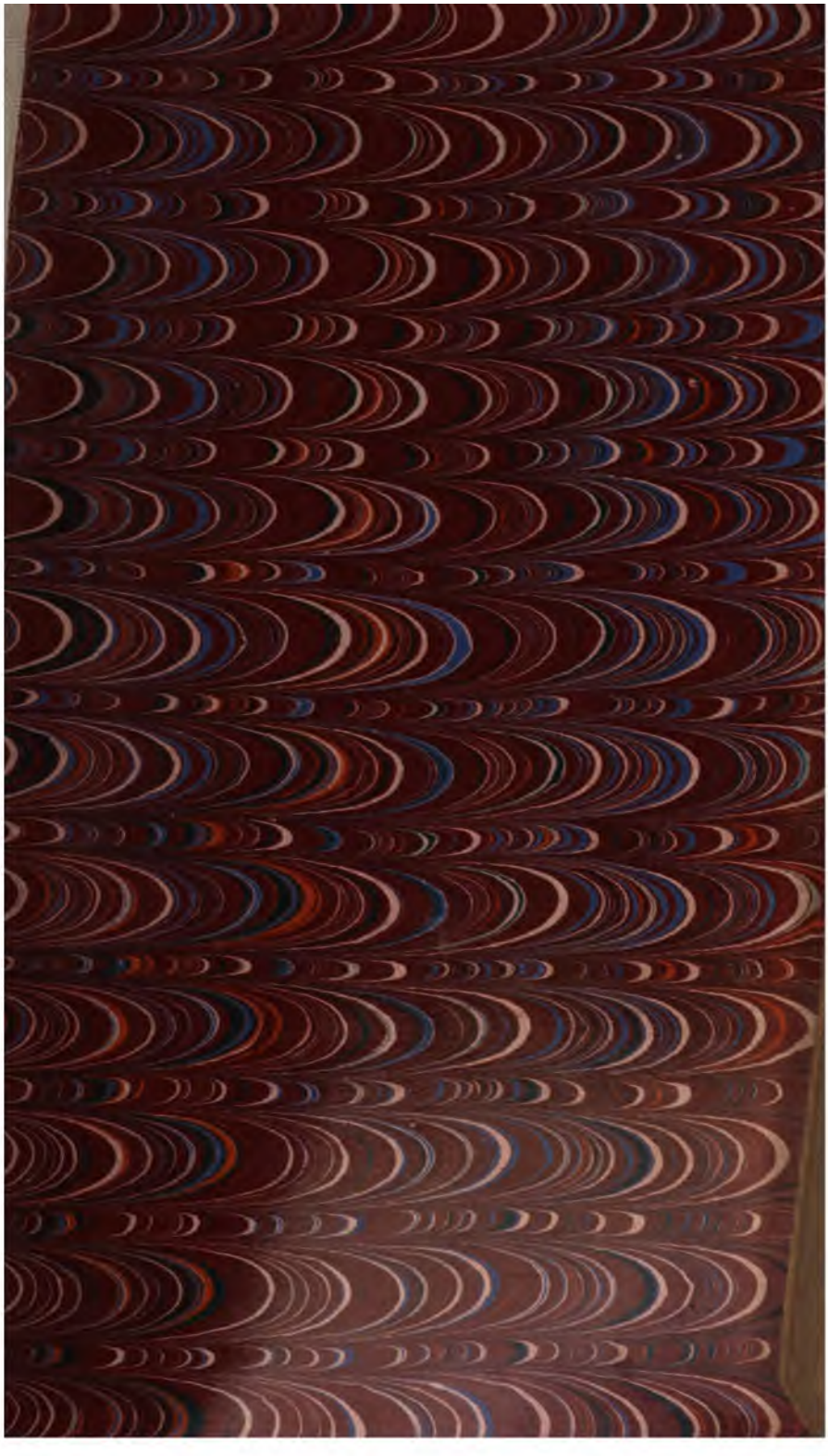


FROM THE LIBRARY OF
MAJOR FENTON R. MCCREERY
UNIVERSITY OF MICHIGAN 1884-86

Encuadernación Nacional
TEGUCIGALPA
Ildefonso Alvarado



FROM THE LIBRARY OF
MAJOR FENTON R. MCCREERY
UNIVERSITY OF MICHIGAN 1884-86



JX
3351
T7
v.1

TRAITÉ

DE

DROIT PUBLIC INTERNATIONAL

PREMIÈRE PARTIE

PROLÉGOMÈNES ET THÉORIES GÉNÉRALES

DU MÊME AUTEUR

Traité du Régime de Communauté. 1894, 2 vol. in-8 ; Larose, éditeur, Paris. . . . . 12 fr.

Traité théorique et pratique de l'Arbitrage international. 1895 Ouvrage récompensé par l'Institut de France, en 1897. 1 vol. in-8 ; Larose, éditeur, Paris . . . . . 10 fr.

Traité des Hypothèques. 1900, 1 volume ; Larose, éditeur, Paris. . . . . .

La Conférence internationale de la Paix. — Etude historique, exégétique et critique des travaux et des résolutions de la Conférence de La Haye de 1899, avec une préface de M. Léon Bourgeois, premier délégué de la France à la Conférence de la Paix 1900, 1 vol. in-8 ; Rousseau, éditeur, Paris . . 10 fr.

Traité de la Prescription en matière civile et criminelle. 1903. 1 vol. in-8 ; Larose, éditeur, Paris . . . . . .

Traité des Privilèges. 1903, 1 volume ; Larose, éditeur, Paris . . . . . .

Traité théorique et pratique des Contrats relatifs à l'hypothèque légale de la femme mariée. 1903, 1 vol. in-8, 2e édition ; Chevalier-Marescq et Cie, éditeurs, Paris. . . 6 fr.

Les lois et coutumes de la guerre sur terre, avec une préface de M. F. de Martens. 1903, 1 vol. in 8 ; Chevalier-Marescq et Cie, éditeurs, Paris. . . . . 7 fr.

Le Traité d'arbitrage permanent au XXe siècle. 1904, Paris. . . . . 3 fr.

TRAITÉ

DE

DROIT PUBLIC INTERNATIONAL

PAR

A. MÉRIGNHAC

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC A L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

PREMIÈRE PARTIE

LES PROLÉGOMÈNES

I. — *Notions générales et historiques.* — II. — *Sources.*

LES THÉORIES GÉNÉRALES

I. — *Personnalité étatique et principe de souveraineté.*
II. — *Conditions nécessaires pour l'accomplissement de la mission internationale de l'Etat.*
III. — *Causes primordiales et secondaires, de nature à exercer une influence soit absolue, soit relative, sur les destinées de l'Etat.*
IV. — *Solution par la voie du droit des litiges internationaux.*

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et Cie et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'État et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT, (5e ARRt)

1905

Library
J. R. McCarey
9-25-43
2 v.

INTRODUCTION

Longtemps traité de chimère ou, tout au moins, de conception essentiellement imparfaite, le *Droit public international* prend, aujourd'hui, les allures d'une science ferme, aux contours nettement accusés, aux principes établis sur des bases solides. Il constitue, à notre époque, un droit véritable, ne manquant d'aucun des éléments nécessaires soit pour l'existence, soit pour le progressif développement.

Ce phénomène, dont la réalité est devenue tangible dès la seconde moitié du précédent siècle, ira s'affirmant de plus en plus au cours du siècle présent ; il n'a, d'ailleurs, rien de surprenant pour celui qui suit avec une attention soutenue les vicissitudes des sociétés humaines. Jadis, séparés par des barrières de toute sorte, par les haines de race, la diversité des intérêts, l'ambition des puissants et la difficulté des communications, les divers groupements humains ne se rencontraient guère que dans les conflits sanglants, qui, pour des causes le plus souvent ignorées d'eux, les mettaient aux prises à des intervalles peu séparés. La conscience de la communauté universelle n'existait point dans les masses ; elle était le propre de quelques rares esprits

d'élite qui avaient vaguement entrevu le progrès des siècles futurs. Or, dans des temps où les rapports des nations n'existaient qu'à l'état embryonnaire, quelle pouvait être l'importance d'un droit destiné à régir ces rapports ?

Mais le travail du rapprochement des peuples s'opérait, peu à peu, d'une manière irrésistible, bien que latente. Le développement continu de la civilisation, du commerce et de l'industrie finissait par briser les vieilles barrières; et la communauté internationale (1) s'affirmait avec éclat, opposant l'idéal de paix et de solidarité universelles aux étroites et égoïstes conceptions de la politique personnelle des siècles passés. Et le droit, qui suit immuablement les faits, venait, à son tour, cimenter et régulariser les relations internationales, en leur donnant la solide base juridique qui leur est indispensable.

Toutefois, si, de nos jours, le principe et les grandes lignes du droit public international sont désormais à l'abri de toute contestation, il n'en est pas de même des divers problèmes que suscite son application continue. En beaucoup de points, les lois de la communauté internationale sont encore hésitantes et incertaines; et, bien qu'un utile travail de codification ait été, sur un certain nombre de sujets, mené à bonne fin, il reste encore beaucoup à faire. C'est principalement la synthèse générale du droit public international qui semble devoir attirer l'attention des juristes, synthèse grâce à laquelle pourra être poursuivie, sur des bases véritablement scientifiques.

(1) Comp. Leseur, *Introduction à un Cours de droit international public*, 1893, p. 121 et l'analyse des idées de Wolf sur ce point : Pillet, dans la *Revue générale de droit international public*, 1894, pp. 1 et s.

l'élaboration définitive de ce droit. Pour construire cette synthèse, il est nécessaire de faire appel, dans une large mesure, aux principes qui régissent le droit public interne. Il y a, en effet, entre ce dernier et le droit public externe, des points de contact qui, bien que certains, n'ont été qu'imparfaitement aperçus ou mis en lumière. L'Etat, par exemple, sujet du droit public, se présente avec le même aspect au dedans comme au dehors ; ses caractères ne sauraient changer suivant qu'on l'envisage à l'intérieur ou au delà des frontières. Or, certaines données essentielles du droit public interne sont actuellement en pleine évolution ; ainsi, la nature même de l'Etat, sa personnalité, ses attributions fondamentales et, notamment, le principe de souveraineté sont l'objet de discussions vives, sur lesquelles le dernier mot est loin d'avoir été dit. A ces divers points de vue, les novateurs aussi bien que les partisans des méthodes traditionnelles se sont préoccupés uniquement du droit public interne, sans se demander quelle répercussion leurs opinions pouvaient et devaient avoir sur le droit externe. L'étude de cette répercussion est cependant indispensable et doit servir de préalable à tout examen de ce dernier droit, dont elle devra, en beaucoup de points, guider les décisions.

Le motif qui précède nous a amené à dégager, dans la première partie de cet ouvrage, après un rapide exposé des *Prolégomènes*, les *Théories générales* dominant le droit public international. Et, pour bien marquer l'importance de cette partie théorique, nous avons cru devoir adopter, dans le titre par nous choisi, l'expression de *Droit public international*. C'est, en effet, comme nous l'avons dit ci-dessus, la synthèse du droit public dans

les rapports des nations qui nous paraît l'œuvre essentielle ; c'est sur elle que viendront se greffer les diverses règles qui, sur les points de détail, régiront les rapports internationaux. Ainsi l'expression nouvelle aura, suivant nous, pour résultat de bien mettre en relief l'idée primordiale de ce travail.

Après avoir exposé, dans la première partie, les notions d'ordre général dont il vient d'être parlé, nous aborderons, dans la seconde, l'examen des rapports des nations dans leur condition normale, c'est-à-dire durant l'état de paix. C'est dans cet état que la vie internationale mérite surtout de fixer l'attention ; c'est donc à propos de la paix que nous envisagerons les diverses données du droit public international, réservant pour une troisième et dernière partie les règles spéciales qui président à l'état exceptionnel de guerre, dans les hostilités continentales ou maritimes.

Les commentaires nombreux déjà publiés sur le droit public international par des maîtres d'une autorité incontestée, soit en France, soit à l'étranger, ont beaucoup facilité notre tâche. Il nous a paru pourtant qu'il y avait encore à ajouter à leurs écrits, surtout au point de vue de ces théories générales qui, d'ordinaire, n'ont point été séparément abordées. C'est ce qui nous a principalement décidé, tout en rendant à ceux qui nous ont précédé l'hommage mérité, à livrer à la publicité ce nouvel ouvrage, auquel on accordera, nous l'espérons, un peu de cette faveur qu'on a bien voulu témoigner à ses devanciers.

PREMIÈRE PARTIE

LES PROLÉGOMÈNES ET LES THÉORIES GÉNÉRALES

LIVRE PREMIER

LES PROLÉGOMÈNES

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES

I

Le droit *national* est le droit qui exerce son action dans les limites d'un Etat, entre citoyens de cet Etat ou entre l'Etat et ses sujets. Ce droit national se subdivise en droit *public* et droit *privé*. Le droit public règle le fonctionnement des institutions d'intérêt général et les rapports de l'Etat ou des personnalités morales secondaires avec les particuliers. Le droit privé a trait aux rapports des particuliers entre eux.

Cette dualité du droit national, que l'on retrouve, par

la force même des choses, dans chaque Etat, doit aussi se rencontrer nécessairement dans le droit *international* ou droit qui régit les rapports des nations. La vie des peuples, en effet, présente les mêmes phénomènes que la vie des individus ; le monde peut et doit être envisagé comme une vaste collectivité groupant tous les êtres humains. Chaque homme est, en même temps que citoyen d'une patrie déterminée, citoyen de l'Humanité.

De même, dès lors, qu'il existe un droit national régissant la vie nationale, de même existera un droit international présidant au fonctionnement de la vie internationale. Et ce droit international ou externe, s'opposant au droit national ou interne, se subdivisera, à son tour, comme ce dernier, en droit *public* et en droit *privé*. Ajoutons que les rapports entre peuples nous présentent, en outre, un facteur nouveau nécessairement inconnu dans le droit interne. Ce facteur consiste dans la relation de souverain à souverain. Il ne saurait se concevoir dans le droit national où il n'y a qu'un seul souverain : l'Etat local en présence de sujets, les particuliers. Il s'impose, au contraire, dans le droit international, car les Etats, sujets de ce dernier droit, sont tous souverains, tous égaux et se traitent comme tels.

Le droit international est appelé à jouer entre nations un rôle identique à celui que le droit national joue dans un Etat ; aussi, comme nous venons de le dire, il se subdivisera également en droit *public* et droit *privé*. S'agit-il de questions intéressant les sujets d'Etats différents ou des nationaux du même Etat en dehors du territoire national, on se trouve dans le domaine du droit privé. Par exemple, les questions de mariage, de droits

réels et personnels, de contrats, de successions et autres similaires touchant uniquement à des intérêts privés seront du ressort du droit privé international. Est-on, au contraire, en présence de points intéressant les collectivités internationales, la matière fait alors partie du droit public international. Ainsi, ce dernier droit embrassera notamment ce qui touche aux droits et obligations des Etats, aux traités qu'ils passent entre eux, aux personnes qui les représentent au dehors, aux relations multiples qu'ils entretiennent soit dans la paix soit dans la guerre, en un mot à l'ensemble des règles de conduite que les nations doivent observer entre elles dans l'intérêt de leur sécurité et de leur bien-être commun (1).

Y a-t-il entre les deux branches du droit international une différence absolue, en sorte qu'il ne soit possible d'établir aucun rapport entre elles? Ou bien, au contraire, le droit privé international ne serait-il qu'une partie du droit public du même nom? Il existe, à cet égard, une vive controverse qui rentre plutôt dans la sphère du droit privé international, car, de sa solution, dépendent à la fois le fondement, la méthode et les règles d'interprétation à appliquer en ce qui le concerne (2). Il est pourtant nécessaire de prendre parti sur

(1) Pinheiro-Ferrera, *Cours de droit public interne et externe*, 1830, t. II, 1re partie, sect. 2, art 1, § 1 ; Bello, *Principios de derecho de gentes*, 1840-64, Préliminaires, § 1 ; Kent, *Commentaries on international law*, 1878, I, § 1 ; Hallek, *International law on rules...*, 1893, chap. II, § 1.

(2) Conf. à cet égard : Lainé, *Introduction au droit international privé*, 1888, I, pp. 1 et s. ; Harrisson, dans le *Journal de droit intern. privé*, 1880, pp. 533 et s. ; Asser et Rivier, *Eléments de droit intern. privé*, 1884, p. 4, note 1 ; Despagnet, *Précis de droit internat. privé*, 1904, 4e édition, n° 12 ; Brocher, dans

ce point au regard du droit public international, soit pour bien délimiter l'étendue de ce droit et sa sphère d'action, soit pour déterminer nettement les rapports existant entre les deux parties du droit international général.

Dès lors, sans entrer dans un examen approfondi du problème, nous estimons que le droit privé international doit être considéré comme une dépendance du droit public. Nous arrêtant au motif, d'après nous, péremptoire, parmi beaucoup d'autres qui ont été invoqués, nous ferons remarquer que la solution de tout conflit de lois dans la sphère des intérêts privés met en jeu une question de souveraineté. Les deux lois en conflit sont, en effet, chacune l'émanation d'une souveraineté nationale maîtresse absolue sur son territoire et qui ne s'effacera dans un cas déterminé, pour qu'on agisse de même à son égard dans un autre, qu'en vertu d'un accord international, lequel, comme tous les accords internationaux, est du domaine du droit public international (1).

le *Journal de droit intern. pr.*, 1878, p. 225 ; Pillet, *Le droit internat. privé considéré dans ses rapports avec le droit intern. public*, §§ 15 et s. et *Principes de droit international privé*, 1903, pp. 64 et s., §§ 23 et s.

(1) Prenons un exemple qui fera bien saisir notre pensée. Un Français veut se marier à l'étranger. Si l'on se demande quelles conditions de fond et de forme seront applicables à cette union, deux lois sont en présence : la loi française, loi nationale, et la loi du lieu de célébration, loi locale. Or, elles peuvent être profondément divergentes ; au point de vue du fond, l'âge de la majorité matrimoniale varie essentiellement avec les climats, et, de même, les formes de la célébration diffèrent suivant les croyances. Il faut donc que, des deux lois souveraines, l'une s'incline devant l'autre ; et, à ce sujet, le droit privé international a fait admettre comme règle à peu-près incontestée que, par rapport au fond, on appliquerait la loi nationale et, quant à la forme, la loi du lieu de célébration. Ainsi le droit privé international dépasse, malgré le nom

II

Le droit privé international est de formation assez récente (1), car il suppose, entre les peuples, des rapports fréquents, des relations de tout genre, une vie internationale, en un mot, qui n'existait pour ainsi dire point avant la Révolution française. Le droit public international, au contraire, a des origines plus lointaines (2). Aux époques les plus guerrières, en effet, des rapports, bien que rudimentaires, ont nécessairement existé entre les Etats, rapports se traduisant par des manifestations internationales de formes diverses, telles que la conclusion des traités, l'envoi d'ambassadeurs, les formes religieuses et solennelles de la déclaration de guerre, le droit d'hospitalité (3). Et l'antiquité nous a même transmis le nom d'un peuple qui fut spécialement flétri pour sa mauvaise foi systématique dans les rapports avec les autres. *Fides punica!* s'écriaient les Romains en parlant des Carthaginois.

Durant la période antique, les rapports internationaux furent peu fréquents à raison du culte exclusif de la *Cité* éminemment théocratique et bannissant toute relation avec les cités d'origine différente. C'est le stoïcisme qui, le premier, apprit à l'homme qu'il avait des frères

qu'il porte, la sphère des intérêts privés ; il tranche un conflit entre deux souverainetés, et, comme tel, il constitue une branche véritable, une partie intégrante du droit public international.

(1) Lainé, *loc. cit.*, I, p. 44.

(2) Conf. A. Walker, *A history of the law of nations*, t. I, 1899.

(3) Salles, *L'institution des consulats chez les différents peuples*, 1897, p. 2.

en dehors de la patrie, et c'est sous l'influence de la philosophie grecque que Cicéron put affirmer dans le monde romain que la société la plus étendue est celle qui unit les hommes entre eux (1). Mais la puissance romaine s'étendait peu à peu sur tous les peuples civilisés et dispensait d'un droit international quelconque, car le *jus gentium* applicable aux sujets pérégrins de Rome n'était, on le verra, que l'une des branches du droit national romain.

Le christianisme, en proclamant comme dogme fondamental l'égalité de tous les hommes de toutes races et de tous pays, établit la véritable base du droit international. Mais le principe exactement posé ne donna point les résultats qu'on en pouvait espérer ; et, au milieu des luttes de toute sorte qui ensanglantèrent le moyen âge et les temps modernes, le droit public international resta cantonné dans cette idée vague que Montesquieu a ainsi formulée : « se faire dans la paix le plus de bien et dans la guerre le moins de mal possible » (2). Au surplus, le christianisme avait circonscrit les rapports internationaux aux peuples chrétiens, qui eux-mêmes se divisèrent au point que les Etats protestants ne sont entrés dans le concert européen que lors des traités de Westphalie de 1648. Quant aux Etats musulmans, tenus systématiquement à l'écart de la communauté internationale, ils ne sont parvenus à en forcer les portes qu'au milieu du siècle dernier, en 1856 (3).

Les grandes luttes de la Révolution française et de

(1) *De officiis*, III, VI.

(2) *Esprit des lois*, L. Ier, chap. III.

(3) Conf. Essai sur la *Theorie de l'equilibre*, thèse de M. Donnadieu, Aix, 1900.

l'Empire étaient peu de nature à favoriser les progrès du droit international. Ces époques troublées nous offrent, au contraire, des exemples de violations multiples de règles jusqu'alors tenues pour incontestables. On peut citer, entre autres, l'assassinat des plénipotentiaires de Radstadt et le blocus continental. Depuis 1814 jusqu'à nos jours, malgré les guerres de 1866, de 1870-71, de 1877, et les conflits plus récents entre l'Espagne et les Etats-Unis, le Transvaal et l'Angleterre, la Russie et le Japon, le droit public international, principalement celui qui envisage les nations à l'état pacifique, a réalisé des progrès considérables, dont on se rend facilement compte quand on compare ce qu'il était au début du siècle dernier et ce qu'il est devenu au début du xxe siècle.

III

Le droit public international était autrefois appelé *Droit des gens*, expression qui a été conservée par certains publicistes modernes (1). Ce terme, bien que très acceptable en principe, a cependant, en fait, l'inconvénient de prêter à l'équivoque. Tout d'abord, il rappelle le *jus gentium* romain et semble se confondre avec lui. Or

(1) Pufendorf intitule son grand traité : *Juris naturæ et gentium libri VIII* ; Leibnitz, Selden, Wolf, Vattel, Heinecceius, Rutherfort, Burlamaqui, Moser, Archenwall, G.-F. de Martens, Lampredi, de Rayneval, Schmalz et d'autres encore ont fait entrer le terme de droit des gens dans le titre de leurs ouvrages. A notre époque, il en est de même de certains auteurs, parmi lesquels nous citerons : Bonfils-Fauchille, Chauveau, Funck-Brentano et Sorel, Piédelièvre, Klüber, Neumann, Polson, Seebohm, Twiss, Wheaton, Contuzzi, Saripolos, Arenal, Bello, Gomar, Madiedo, Albuquerque, Païva, Besobrazof, Rivier. Voir les détails donnés sur ces auteurs et leurs ouvrages ci-après au chap. III, du livre I.

le *jus gentium* était tout simplement, point sur lequel nous reviendrons, la branche du droit national romain applicable aux pérégrins, par opposition au *jus civile* concernant les citoyens. Ainsi, le *jus gentium* ne ressemblait en rien à notre droit international actuel qui exerce son autorité entre peuples souverains et indépendants. D'autre part, l'expression de *Droit des gens* éveille la pensée d'un rapprochement trop étroit avec le droit *naturel* (1) qui doit théoriquement servir de base à toute législation nationale ou internationale. A première vue, ce rapprochement paraît plus facile dans le domaine du droit international que dans celui du droit interne. Les peuples, en effet, pourraient et devraient plus facilement obéir au sentiment de la justice universelle et de la solidarité humaine que des particuliers nécessairement mus par des intérêts exclusifs et égoïstes. L'équité, la bonne foi, le droit devraient, semble-t-il, régner en maîtres dans la communauté internationale, au mieux des intérêts des diverses collectivités qui la composent. Et pourtant, la pratique quotidienne nous montre combien il faut se méfier de ces illusions, et combien sont trop souvent malheureusement résolus dans un sens aussi étroit qu'entre particuliers les problèmes internationaux ! Il convient d'ajouter que les nécessités pratiques imposent, aussi bien entre nations qu'entre particuliers, des dérogations au principe de justice absolue. Ainsi, l'inviolabilité des agents diplomatiques, admise par une

(1) Cicéron déjà identifiait le droit des gens et le droit naturel, *loc. cit.*, III, V. Conf. sur le droit naturel, l'article de M. Saleilles paru dans la *Revue trimestrielle de droit civil*, 1902, pp. 80 et s. et, au point de vue du droit public international, Audinet dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1904, pp. 313 et s.

coutume séculaire que justifient des raisons péremptoires, est, en fait, une exception évidente aux règles qui dominent la répression des faits punissables.

Quoi qu'il en soit, nos anciens auteurs, voyant, dans le droit que nous étudions, l'incarnation de la justice, qui ne s'incline ni devant les faits acquis, à moins qu'ils ne soient équitables, ni devant les théories préconstituées, si elles ne sont point en harmonie avec le droit absolu, avaient fait de ce droit, sous la rubrique de *Droit des gens*, le type d'un droit idéal, qualifié par eux de *naturel* ou *divin*, c'est-à-dire réunissant l'ensemble des règles de conduite, soit conformes au droit de la nature, loi universelle, soit prescrites par la divinité à la créature en vue de sa perfection morale.

Toutefois, comprenant que, dans la pratique, de pareilles conceptions essentiellement vagues ne pouvaient être réalisées à la lettre, nos anciens auteurs, à côté du droit des gens naturel, plaçaient, en général, le droit des gens positif, résultant de faits précis et certains, c'est-à-dire des traités internationaux ou de la coutume internationale (1). C'est en ce sens que Zouch se servit de l'expression de *jus inter gentes* qu'il substitua à celle de *jus gentium*, dont on usait avant lui, pressentant et caractérisant la révolution qui devait plus

(1) Il serait tout à fait inutile d'entrer ici dans l'examen des diverses classifications admises par nos anciens auteurs relativement au droit des gens. Avec des variantes diverses, ils se rattachaient, en général, à la triple source suivante : loi naturelle, loi divine, loi positive, cette dernière résultant de la coutume et de la convention. Sous des dénominations plus ou moins précises, les uns acceptaient ces trois sources, les autres seulement certaines d'entre elles. D'aucuns repoussaient même, comme Pufendorf, toute idée de droit des gens positif (*Juris naturae et gentium Lib. VIII*,

tard s'accomplir et le triomphe du droit positif sur le droit naturel (1).

Il convient donc aujourd'hui de préférer l'expression de *droit international*, qui est la traduction littérale de la locution *jus inter gentes*, à l'ancien terme de *droit des gens* plus ou moins synonyme de droit naturel. En effet, tout en constatant que le droit naturel doit, entre nations, comme entre individus, servir de modèle au droit positif, il faut, en somme, dans l'un et l'autre cas, donner la préférence à ce dernier droit, si l'on veut sortir du domaine de l'abstraction pour entrer dans celui de la réalité. Et l'on est ainsi amené, au point de vue d'une stricte terminologie, à employer l'expression de *droit international* pour désigner le droit positif des relations des Etats, en réservant celle de droit des gens aux données du droit naturel.

Lib. II, cap. III, § 23, *in fine*, édit. de 1688, p. 158). On consultera avec fruit sur les doctrines de nos anciens auteurs, relativement au point de vue qui nous occupe, doctrines qui n'ont plus qu'un intérêt historique, les diverses monographies de MM. Barthélemy, Rolland, Nézard, Basdevant, Scelle, Avril, Delpech, Olive, Mallarmé, Bailby, sur Vitoria, Suarez, Gentilis, Grotius, Zouch, Pufendorf, Bynkershoek, Wolff, Vattel, G.-F. de Martens, réunies en un volume publié en 1904, avec une intéressante préface de notre collègue M. Pillet. Comp. Chauveau, *Le droit des gens*, 1892, pp. 165 et s.; Pradier-Fodéré, *Traité de droit intern. public européen et américain*, 1884-1897, I, pp. 50 et s.

(1) La découverte attribuée à Zouch et l'orientation nouvelle qu'il proposait l'ont rendu célèbre dans les annales du droit international. Zouch ne repousse pourtant pas le droit naturel, mais il lui adjoint, avec d'autres anciens auteurs d'ailleurs, le droit résultant des traités. Comp. la monographie précitée de M. Scelle, pp. 10 et s. Voir à notre époque les longs développements que M. Fiore consacre à la distinction du droit des gens naturel et positif, *Nouveau droit international public*, traduction franç. Antoine, 1885-86, I, §§ 150 et s.

Certains auteurs ont qualifié le droit public international de *Droit public européen* (1). Cette expression est devenue trop étroite depuis que les Etats américains et asiatiques ont été compris dans les rapports internationaux. Le droit public international n'est plus aujourd'hui exclusivement européen comme aux siècles antérieurs ; il est devenu *mondial*, à l'exemple, du reste, de la politique de la plupart des Etats européens qui, jadis restreinte à l'Europe et au domaine colonial, embrasse maintenant toutes les parties de l'Univers. La dernière grande réunion internationale, la Conférence de la Paix, tenue à La Haye en 1899, a groupé, à côté des puissances européennes, des Etats américains, ainsi que les grandes nations asiatiques. Et c'est par suite d'une exclusion injustifiée, critiquée par tous les esprits impartiaux, que le Transvaal et l'Orange, alors libres et indépendants, n'ont point été représentés à cette Conférence (2).

On ne saurait pourtant se dissimuler qu'en dépit d'une assimilation souvent plus apparente que réelle et de tentatives de rapprochement dans le genre de celle dont nous venons de parler, de nature à amener à la longue de bons résultats, la masse des Etats civilisés

(1) Heffter intitule son ouvrage dont la 4e édition française a été publiée en 1883 par Geffcken : *Droit international de l'Europe*, et Klüber, *Droit des gens modernes de l'Europe*, 2e édition : Ott, de 1874. Le même qualificatif a été également donné à son ouvrage par M. Pradier Fodéré, en y ajoutant toutefois le terme de *américain*. Conf. le *Traité précité de droit internat. public européen et américain*.

(2) Comp. sur ces points notre ouvrage sur la *Conférence internationale de la paix*, paru en 1900 avec une préface de M. Léon Bourgeois, premier délégué de la France à La Haye, § 6.

n'acceptera point, de longtemps, dans la communauté du droit international et la réciprocité des relations diplomatiques, certains peuples que de trop profondes différences d'état social séparent du reste de la collectivité. Ainsi la plupart des Etats orientaux sont encore incapables, à des degrés divers, de se pénétrer de la conscience du droit international, de la nécessité d'accomplir avec la bonne foi voulue les obligations internationales essentielles. Il n'est donc pas possible de les mettre sur le pied d'égalité avec les Etats véritablement civilisés des diverses parties du monde. Sans doute, on entretient avec eux des rapports nécessaires ; on leur envoie des agents diplomatiques ; avec eux aussi on conclut des traités. Mais, en agissant ainsi, les autres Etats prennent des précautions indispensables, observent une certaine réserve grâce à laquelle le droit public international prend un caractère spécial et exceptionnel, qui n'est plus le droit commun de la communauté internationale. Aussi à l'égard des Etats orientaux dont nous parlons, a-t-on conservé le système des *capitulations*, qui les place dans une situation d'infériorité manifeste vis-à-vis des autres puissances ; et l'on ne renonce à cette garantie que lorsqu'ils arrivent, comme dernièrement le Japon, à la possession d'état pleine et entière de peuple civilisé (1).

(1) Conf. sur les points indiqués au texte : Bluntschli, *Droit intern. codifié*, traduct. Lardy, 1886, art. 7, p. 59 ; Travers Twiss, *Le droit des gens entre nations considérées comme communautés politiques indépendantes*, édit. franç., 1887-89, I, ch. XIV, pp. 433 et s. ; Lawrence, *Commentaire sur les éléments du droit international de Wheaton*, 1868, pp. 126 et s. ; Dudley-Field, traduct. Rollin, 1881, *Appendice III au projet de Code internat.* ; Holtzendorff, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1876,

On ne peut même pas concevoir un droit spécial et exceptionnel concernant les petites collectivités semi-barbares ou les peuplades sauvages d'Asie et d'Afrique. A leur égard, les peuples civilisés ont un véritable mandat de civilisation et d'éducation sociale à remplir. Ils sont appelés, respectant les droits de l'humanité, à travailler au redressement intellectuel et moral, aussi bien qu'à la prospérité matérielle de ces collectivités inférieures ; et, pour cela, ils doivent agir sans violence et se borner aux actes d'autorité indispensables, de façon à inspirer la confiance nécessaire pour réussir dans leur mission civilisatrice, tout en sauvegardant la sécurité de leurs agents (1). Mais il n'est pas possible de préciser l'époque, peut-être fort reculée, où se produira la transformation nécessaire pour qu'il y ait communauté d'idées et de droit avec la partie policée de l'humanité. (Conf. ce qui sera dit à ce sujet, à propos de la matière de l'*Intervention*, au chapitre II du livre II de cette première partie).

p. 18 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, t. IV, § 2123 ; Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, 4e édition, 1904, §§ 43 et s., 211 et s. ; Chrétien, *Principes de droit internat. public*, 1893, § 175 ; F. de Martens, *Traité de droit international*, traduction française Léo, 1883-87, I, p. 239 ; Lorimer, *Principes de droit international*, traduct. française Nys, 1885, p. 69 ; Nys, *Le droit international, les principes, les théories, les faits*, 1904, *loc. cit.*, t. I, p. 125 ; Chauveau, *loc. cit.*, pp. 55 et s. ; Leseur, *loc. cit.*, pp. 95 et s.

(1) Hornung, *Civilisés et barbares*, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1886, pp. 188 et s. ; Holtzendorff et Rivier, *Introduction au droit des gens*, 1889, § 3.

IV

Le droit international diffère essentiellement des droits nationaux en ce qu'il n'existe pas, comme pour ces derniers, un législateur chargé de confectionner et de promulguer les lois qui régissent les nations, un pouvoir sanctionnateur devant en assurer l'exécution, des tribunaux, enfin, chargés d'en réprimer les violations. Le droit international est, en somme, uniquement basé sur le consentement universel des peuples et leur commune bonne foi. Cette base a paru insuffisante à quelques auteurs qui ont conclu à l'inexistence du droit international ou l'ont considéré, tout au moins, comme un *droit imparfait*, à peine digne du nom de droit.

Voici comment s'exprime à ce sujet M. de Savigny : « On peut considérer le droit international comme un droit positif, mais comme un droit positif *imparfait*, d'abord à raison de l'indétermination de son contenu et parce qu'ensuite il lui manque cette base réelle sur laquelle repose le droit positif de chaque peuple : la puissance de l'Etat et surtout l'autorité judiciaire..... L'application des principes du droit international a un caractère purement moral et rien qui ressemble à un droit positif » (1). D'autres auteurs ont dit qu'il convenait de parler de *morale internationale* et non de *droit international* (2).

(1) *Traité de droit romain*, traduction Guenoux, 1840-51, I, p. 32. Conf. dans le même sens, Chrétien, *loc. cit.*, I, n° 6.

(2) Accolas, *Manuel de droit romain*, 2e édit., 1877, I, Introduction, p. VIII et De l'idée du droit, pp. 26 et 27. Conf. Lasson, *Prinzip und Zukunft des Völkerrechts*, 1871 ; Austin, *The province of jurisprudence determined*, p. 208 ; Lorimer, *Institutes of in-*

Il est incontestable que le droit international ne se gère pas comme les droits nationaux. Il n'a, en effet, ni un législateur décrétant la loi obligatoire, comme il en existe dans les divers Etats, ni un pouvoir exécutif pour la faire appliquer, ni des juridictions pour punir ses violateurs (1). Il en est ainsi parce que les Etats souve-

ternational law, 1884, II, p. 189 ; Wheaton, *Elements de droit international*, 5e édition, 1874, I, § 10 ; W. Wilson, *L'Etat*, collection Boucard et Jèze, 1902, p. 392 ; Gérard de Rayneval, *Institutions du droit de la nature et des gens*, 1832, I, § 8, n° 10. Voir en sens opposé : Renault, *Introduction à l'étude du droit international*, 1879, §§ 6 à 12 ; De Mougins-Roquefort, *La solution juridique des conflits internationaux*, 1889, pp. 36 et s. ; Despagnet, *loc. cit.*, §§ 38 et s. ; Bry, *Précis élémentaire de droit internat. public*, 1901, § 2 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 26 et s., 1728 et s. ; Fiore, *loc. cit.*, I, §§ 186 et s. ; Mountague-Bernard, *Four lectures on subjects connected with diplomacy*, p. 171 ; Piédelièvre, *Précis de droit internat. public ou Droit des gens*, 1894, I, pp. 4 et s. ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 21 et s. ; Heffter, *loc. cit.*, § 2 ; Nys, *loc. cit.*, I, pp. 133 et s. ; Chauveau, *loc. cit.*, Introduct., § 2 ; Leseur, *loc. cit.*, pp. 37 et s. ; Holtzendorff et Rivier, *loc. cit.*, §§ 6 et 7 ; Rivier, *Principes du droit des gens*, 1896, I, pp. 18 et s. ; Bulmerincq, dans le *Manuel de droit public de Marquardsen*, I, 2e partie, p. 190 ; Pierantoni, *Trattato di diritto internazionale*, 1882, I, § 30 ; F. de Martens, *loc. cit.*, §§ 1, 2 ; Westlake, *Etude sur les principes du droit intern.*, trad. Nys, 1895, pp. 8 et s.

(1) M. Chauveau, *loc. cit.*, fait observer avec juste raison que le droit privé a commencé, lui aussi, à exister comme droit positif dans toutes les sociétés avant qu'un législateur eût reçu mission de le formuler. Il ajoute : « Pourquoi s'étonner que le droit international public, si jeune encore, n'ait pas de législateur et que la coutume soit pour lui le mode de formation le plus important ». M. Chauveau ajoute encore très exactement que, si l'existence de tribunaux permanents était nécessaire pour donner au droit un caractère positif, le droit privé n'aurait acquis qu'assez tard cette qualité, car l'institution des tribunaux permanents est une création relativement tardive dans l'histoire du droit. Conf. Holtzendorff et

rains et indépendants n'admettent pas au-dessus d'eux un pouvoir supérieur commun, chargé de faire, d'exécuter et d'appliquer la loi. C'est la force qui, en l'état actuel des rapports internationaux, a le dernier mot ; et il en sera ainsi jusqu'au jour probablement encore très éloigné, où la société des Etats acceptera d'un accord spontané, comme les sociétés privées, une loi internationale généralement obligatoire, avec des juges pour statuer sur les litiges qu'elle provoquera et un pouvoir exécutif chargé de l'exécution des sentences rendues. La pensée de cette organisation internationale n'est pas nouvelle ; à toutes les époques, se sont produits des projets d'ordres divers destinés à la réaliser. Depuis 1899, existe à La Haye une juridiction internationale générale, mais à laquelle le recours est facultatif et dont les décisions ne sont sanctionnées par aucune force préétablie (Voir ce qui sera dit à ce sujet ci-après au chapitre IV du livre II de cette première partie).

Tant que durera la situation internationale actuelle, dans laquelle les Etats n'acceptent que des juges de leur choix, pour les cas seulement où le recours à ces juges leur paraît admissible, en se réservant de pourvoir eux-mêmes à l'exécution de la sentence rendue, le droit international se présentera avec une physionomie toute différente de celle des droits nationaux. Mais, si les sanctions ordinaires, que l'on retrouve dans la sphère nationale, font ici défaut, il est des sanctions d'un autre genre, mieux appropriées au milieu international, et

Rivier, *Introduction au droit des gens*, p. 25 ; Leseur, *loc. cit.*, pp. 37 et s. Conf. au point de vue du droit interne, Geny, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, 1899, pp. 276 et s.

qui permettent de considérer sans hésitation le droit qui nous occupe comme un droit sanctionné. Tout d'abord, l'opinion publique (1) donne à ce droit un appui considérable, dont l'efficacité est encore augmentée par la force morale et l'expansion de plus en plus grandissante de la presse. Plus d'un puissant s'est vu obligé, à sa grande surprise, de compter avec l'opinion publique, qui, si elle n'a point réussi, tant s'en faut, à rendre impossibles toutes les injustices internationales, a cependant, plus d'une fois, amené les violateurs du droit à résipiscence. Grâce à la pression de l'opinion publique, les champions des causes justes reprennent courage et puisent dans la proclamation de leur bon droit une énergie qui souvent les fait triompher. On pourrait citer, de ce fait, de nombreux exemples ; le plus frappant est celui des populations chrétiennes qui ont dû, en grande partie, à l'agitation créée par l'opinion publique leur libération du joug musulman.

Mais la principale autorité du droit international provient de ce que ses principes fondamentaux sont admis d'un commun accord par tous les peuples civilisés (2). Les traités internationaux, dont le droit public international exige le respect le plus absolu et qui constituent

(1) Conf. Pillet et Delpech, *La question finlandaise dans la Revue générale de droit intern. public*, 1900, t. VII, pp. 402 et s.

(2) Grotius fait résulter le caractère obligatoire du droit des gens du consentement des peuples, *Droit de la guerre et de la paix*, t. I, c. I, § 14, n° 1. Edit. Prad.-Fod. I, p. 88. Leibnitz parle du droit des gens établi par le consentement tacite des nations, *Codex juris gentium diplomaticus*, Præfat. C'est en ce sens que beaucoup de nos anciens auteurs parlaient du droit des gens *volontaire*. Conf. MM. Westlake, *loc. cit.*, p. 88 et Fiore, *Droit internat. codifié*, Introduction, § 39.

l'une de ses sources principales, sont normalement exécutés de bonne foi ; et les sentences des arbitres internationaux, même les plus contestables, sont scrupuleusement obéies. Si, parfois, la loi internationale est violée, le droit, principe supérieur dont elle est l'expression passagère, reste immuable dans la conscience humaine. Les guerres, quoi qu'on en ait dit, sont de plus en plus l'exception dans la vie des peuples ; et la force apparaît comme normalement dominée par le droit, autant que le permet l'imperfection même de la nature humaine (1) !

Ainsi le droit public international peut et doit être considéré comme fondé sur le consentement général des peuples qui se conforment scrupuleusement à ses préceptes par raison, par respect des principes de justice universelle, par prudence, par intérêt. En agissant ainsi, ils ne sacrifient pas plus leur souveraineté et leur indépendance que l'homme n'abdique sa liberté individuelle en acceptant les lois de son pays. Et cette comparaison fait immédiatement songer à ce fait que la plupart des rapports juridiques entre particuliers produisent leur effet en dehors de toute intervention des tribunaux ; la plus grande partie des règles du droit privé tirent leur sanction de leur existence même. Egalement les Etats limitent eux-mêmes le plus souvent leur souveraineté, sans conflit, sans nécessité d'une autorité supérieure, par le respect libre et voulu du droit public international.

(1) Consulter au sujet des sanctions indirectes du droit international un intéressant article de M. Kebedgy, intitulé : *Contribution à l'étude de la sanction du droit international*, paru dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1897, t. XXIX, pp. 113 et s.

Cette idée *d'auto-limitation*, sur laquelle nous reviendrons plus en détail en nous occupant, au chapitre premier du livre suivant, du principe de souveraineté et des restrictions qu'il comporte, n'a point été acceptée par tous les auteurs. Il en est qui pensent que ce n'est point dans la restriction librement acceptée au principe de la souveraineté étatique que doit être recherchée la base du droit public international. Pour eux, la souveraineté est limitée par le droit, en dehors de toute volonté de l'Etat, parce que le droit, supérieur à la souveraineté, assujettit l'Etat comme toutes les autres personnalités physiques ou morales. Nous chercherons, au contraire, à établir que la limitation apportée par le droit public international au principe de souveraineté, ne peut être pratiquement suivie d'effet que si elle est appuyée sur la volonté même de l'Etat inclinant consciemment son pouvoir souverain devant le *Droit*. Et ce *Droit* apparaît alors seulement comme assis sur une base solide, puisque c'est, ainsi que nous venons de le dire, du consentement unanime des peuples qu'il tire son incontestable autorité.

Quoi qu'il en soit, le reproche fait au droit public international perd insensiblement de son importance ; en beaucoup de ses parties il se codifie tous les jours et les grandes conférences, comme celle de La Haye de 1899, ont tellement activé le mouvement de la codification qu'il n'est plus vrai d'affirmer aujourd'hui l'absence du législateur international (1). Le juge existe, d'autre part,

(1) Conf. les résolutions des Conférences interparlementaires et des Congrès universels de la Paix, principalement de Budapest (1896) et de Christiana (1899) ; *Revue générale de droit intern. public*, 1896, t. III, pp. 688 et s. et 1899, t. VI, pp. 905 et s.

bien que facultatif encore, avec la cour arbitrale de La Haye, qui, grâce aux traités d'arbitrage permanent la constituant juge de droit commun, entrera peu à peu dans les mœurs. On devra donc, dans l'avenir, faire de plus en plus abstraction d'objections auxquelles le temps enlève au fur et à mesure une grande partie de leur valeur ; la négation du droit international comme *droit positif* ira en s'atténuant jusqu'au moment, peut-être prochain, où sa réalité apparaîtra aussi nettement que celle du droit positif interne.

Si l'existence du droit international a été niée ou tout moins si son caractère positif a fait l'objet de doutes ainsi qu'il vient d'être dit, c'est parce que, souvent, dans la pensée des auteurs dont nous venons de combattre les opinions, il s'est produit une confusion fâcheuse entre le droit que nous étudions et la *Politique*. Fréquemment, la politique est dominée par la notion de l'intérêt plutôt que par celle du droit ; la politique, en effet, pour ne parler que de celle ayant trait au côté extérieur, a pour objectif principal et normal de veiller aux intérêts de l'Etat parfois en opposition avec la justice absolue, en sorte qu'elle sera, le cas échéant, amenée à sacrifier le juste à l'utile. Et les Etats chercheront à forcer plus ou moins la notion de droit pour couvrir de son autorité des conceptions inspirées par l'intérêt personnel (1). Théoriquement, il conviendrait donc, sem-

(1) Conf. sur les rapports du droit public international et de la politique : Bulmerincq, *La politique et le droit dans la vie des Etats, Revue de droit intern. et de législat. comp.*, t. IX, p. 361 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit*, § 66 ; Funck-Brentano, *La politique*, 1893 ; Ferrari, *La liberta politica e el diritto internazionale*, 1898 ; Klüber, *loc. cit.*, § 7 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, § 37.

Conf. sur les rapports du droit public international et de l'éco-

ble-t-il, de séparer le droit international et la politique. Et pourtant une pareille séparation serait contraire à la fois et à la réalité des choses et aux intérêts bien entendus de la société internationale. En effet, quelque bonne volonté qu'ait un Etat de se conduire uniquement suivant les règles juridiques, il ne peut cependant faire abstraction des grandes lignes de la politique dirigeante que suit son gouvernement au mieux des intérêts du pays. Chaque Etat a sa politique qui influera toujours sur la façon dont il comprendra le droit en général ; et il l'appliquera dans les circonstances diverses où cette politique sera en jeu. Voilà pourquoi le droit ne doit point se désintéresser de la politique, mais chercher, au contraire, à la diriger, à substituer à l'intérêt égoïste de chaque Etat le sentiment élevé et souvent plus profitable des intérêts de la communauté internationale qui ne peut exister et se développer utilement que sous la protection du droit (1). Ainsi, peu à peu, à la politique étroite et de courte vue qui a si longtemps inspiré et inspire encore certains gouvernements, se substituerait une politique large, bienveillante, meilleure pour tous et qui, tout en sauvegardant soigneusement le principe de souveraineté et d'indépendance, saurait faire les concessions nécessaires pour mettre le plus possible les faits en harmonie avec le droit et justifier le mot de Heffter : « une contradiction entre le droit international et la politique, bien que trop fréquente en réalité, ne doit pas exister naturellement ; il n'y a qu'une vérité, il n'y a pas

nomie politique, Minghetti, *Rapports de l'économie politique avec la morale et le droit*, 1863, pp. 548 et ss.

(1) Heffter, *loc. cit.*, § 4.

de vérités contradictoires » (1). M. Renault a pu dire également avec beaucoup de vérité : « La politique doit s'inspirer des principes du droit ; mais il est facile de comprendre que, même y restant fidèle, il y a bien des manières d'agir ; tout en restant honnête, l'on peut être prudent ou téméraire, perspicace ou aveugle... » (2). En résumé, il faut bien se garder d'identifier le droit public international et la politique ; mais il ne faut pas non plus les séparer absolument ; comme nous venons de le dire, le droit peut et doit exercer sur la politique une action incessante. Et voilà pourquoi nous avons cru nécessaire de consacrer d'assez longs développements à l'exposé de la situation internationale actuelle, c'est-à-dire des grandes lignes de la politique générale suivie à notre époque par les diverses nations du globe (Conf. le chap. III du liv. II de la première partie de cet ouvrage).

V

Plus les mœurs progressent et plus le droit public international se développe ; il entre, en certains points importants, comme nous venons de le faire remarquer, dans la pratique des codifications partielles, auxquelles la Conférence de la paix de 1899 vient d'imprimer une impulsion nouvelle. On peut, dès lors, se demander s'il est possible et souhaitable de réunir ses diverses parties dans une codification générale analogue à celles qui existent dans la plupart des pays. Certains juristes l'ont pensé et ont pris l'initiative de véritables codes de droit

(1) Heffter, *loc. cit.*, § 4.
(2) Renault, *loc. cit.*, § 14.

international, soit public, soit privé ; il convient, entre autres, de mentionner spécialement MM. Bluntschli (1), professeur à l'Université d'Heidelberg, Dudley-Field (2), ancien membre du Congrès des Etats-Unis, Fiore (3), professeur à l'Université de Naples et Domin de Petrushevecz (4), diplomate autrichien.

Le problème est délicat et a été résolu en sens divers. M. Mancini, professeur et homme d'Etat italien, a écrit une brochure intitulée : « *De la vocation de notre siècle pour la réforme et la codification du droit des gens* », où il a défendu le principe de la codification combattu principalement en Allemagne par Savigny et Thibaut (5).

Nous n'avons point à entrer ici dans l'examen des avantages et des inconvénients comparés du droit codifié

(1) *Le droit international codifié*, traduction Lardy, 1886.

(2) *Projet d'un code international*, traduction Rolin, 1881.

(3) *Le droit international codifié et sa sanction juridique*, traduction Chrétien, 1890.

(4) *Précis d'un code du droit international*, édition originale, 1861.

(5) Savigny, brochure publiée en 1814 sous ce titre : « *De la vocation de notre siècle pour la législation et la jurisprudence* » ; Mancini, brochure intitulée : *Della vocazione del nostro secolo per la riforma e la codificazione del diritto delle genti e per l'ordinamento di una giustizia internazionale*, Roma, 1874. Conf. dans le sens des idées de Savigny : Bulmerincq, *Praxis und Kodification des Völkerrechts*, 1874 ; Holtzendorff, *loc. cit.*, §§ 36 et 37 ; Rivier, *loc. cit.*, pp. 38 et s. ; Chauveau, *loc. cit.*, pp. 166 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, pp. 30 et s. Voir dans notre *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, publié en 1895, l'indication des auteurs qui se sont prononcés dans le sens de la codification internationale, §§ 482 et s. Conf. sur la codification : Lerminier, *Introduction générale à l'histoire du droit*, 1829, pp. 242 et s. ; F. de Martens, *loc. cit.*, I, pp. 255 et s. ; Leseur, *loc. cit.*, pp. 45 et s. ; Nys, *loc. cit.*, pp. 166 et ss. ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 1713 et s.

et du droit non codifié, qui ont été mis en relief dans les commentaires des droits nationaux par les partisans et les adversaires de la codification. Nous nous bornerons à faire remarquer que, dans la sphère internationale, la codification progresse continuellement par le fait des grandes conventions internationales. Spécialement la Conférence de la paix de 1899 a naguère codifié, dans son règlement du 29 juillet, les lois et coutumes de la guerre sur terre. Deux autres conventions du même jour ont codifié les règles du service hospitalier dans les guerres maritimes et les modes de solution pacifique des conflits internationaux. Précédemment, les déclarations de Paris du 16 avril 1856, de Saint-Pétersbourg du 11 décembre 1868, et la Convention de Genève du 22 août 1864, avaient légiféré relativement au droit maritime en temps de guerre, aux balles explosibles et au service hospitalier dans les guerres terrestres. Si l'on ajoute à ces monuments généraux du droit international les grandes conventions unissant la majorité des Etats relativement à la propriété littéraire, artistique et industrielle, aux transports par chemins de fer, aux postes et télégraphes, à la traite, etc., pour n'indiquer que les principales, on se rendra facilement compte que la codification du droit public international se fait en quelque sorte d'elle-même, et qu'il suffira un jour de réunir toutes ces codifications partielles pour avoir la codification générale (1).

(1) Nous n'avons parlé au texte que du droit public international. Quant au droit privé, le même travail d'élaboration a commencé dans les conférences de La Haye. Les conventions du 14 novembre 1896 et du 12 juin 1902, qui seront certainement suivies d'autres, ont déjà légiféré sur un certain nombre de points du

CHAPITRE II

NOTIONS HISTORIQUES (1)

SECTION PREMIÈRE

L'Antiquité

I

Les nations orientales sont respectivement murées par des barrières infranchissables ; l'étranger y est un ennemi, et les seuls rapports entre peuples consistent dans la guerre. C'est donc la guerre qui pourra nous fournir quelques linéaments d'un droit ou plutôt d'usages généralement répandus, tels que celui de ne point massacrer les vaincus et de les réduire de préférence en esclavage. Cependant les Egyptiens, les Phéniciens, les Perses, les Assyriens, les Mèdes nous ont laissé, ainsi que les tribus israélites, des vestiges de traités assez importants conclus avec les autres peuples, soit pour assurer la paix, soit pour s'allier contre des ennemis communs, soit pour régler l'extradition des criminels, l'émigration ou enfin des relations commerciales de tout genre (2).

droit privé. Conf. ce qui sera dit à ce sujet au chapitre II du livre II de cette 1re partie.

(1) Conf. Walker, *loc. cit.*, t. I.

(2) Conf. sur ces peuples et la façon dont ils entendaient le droit international, Holtzendorff, *loc. cit.*, §§ 40 et s. ; Vestlake, *loc. cit.*, pp. 19 et s.

II

Les âges héroïques de la Grèce nous offrent les exemples de la barbarie la plus grande : les cadavres sont mutilés et les hérauts mis à mort. Plus tard, les rapports internationaux se ressentent beaucoup du caractère du peuple. Tandis que Sparte bannit tout rapport avec les étrangers, Athènes leur ouvre ses portes et leur attribue des droits assez étendus. La Grèce a favorisé une institution déjà connue des Egyptiens sous le nom de *Proxénie* (1) : les gouvernements étrangers choisissaient, parmi les citoyens de l'Etat grec, un personnage qui servait de protecteur officiel à leurs nationaux. D'autre part, dans la paix comme dans la guerre, la Grèce a connu et appliqué certains usages internationaux. En temps de paix, des traités *d'établissement* étaient conclus avec les peuples étrangers ; les parlementaires et ambassadeurs étaient inviolables. En temps de guerre, la déclaration des hostilités se produisait en forme solennelle ; les prisonniers avaient la vie sauve et les morts étaient inhumés (2).

Toutefois, ces rapports internationaux, les Grecs les exerçaient presque exclusivement entre eux, comme le prouve l'exemple de l'arbitrage, fréquent en Grèce, mais seulement entre peuples d'origine grecque. En somme, le droit international grec s'est localisé à la Grèce, dont les diverses cités étaient unies par des institutions com-

(1) *Grande Encyclopédie*, v° Proxénie.

(2) Conf. sur le droit international grec et la civilisation hellénique, Holtzendorff, *loc. cit.*, §§ 49 ; Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens*, 2e édition, 1846, I, pp. 1 et s.

munes. La plus remarquable de ces institutions était celle des *Amphictions* ou conseils élus par des tribus qui s'étaient réunies pour bâtir un temple en commun ; ces conseils avaient pour mission de siéger à côté du temple et de veiller à tout ce qui intéressait soit le culte, soit la prospérité matérielle de l'institution. On appelait villes *amphictionides* les cités qui possédaient des *Amphictions*, dont la présence leur assurait des immunités considérables (1).

On a souvent exagéré l'importance des conseils d'*Amphictions*, au point de voir en eux un véritable pouvoir fédératif qu'on a appelé les Etats généraux des Hellènes (2). Ils auraient représenté la nation avec pleins pouvoirs de décider et de faire exécuter leurs résolutions par la force (3). D'autres en ont fait des arbitres permanents de tous les dissentiments entre les cités grecques (4). Ces idées inexactes proviennent de ce qu'on a trop pris à la lettre les noms pompeux que les auteurs grecs et latins ont donnés à ces conseils (5). En

(1) Voir sur les conseils d'Amphictions : Whéaton, *Progrès...*, I, pp. 13 et s. ; Kamarowski, *Le tribunal international*, trad. française de Westman, 1887, pp. 111 et s. ; Bürgel, *Die pylæisch-delphische Amphyktyonie*, 1877, *Compte rendu de l'Académie des inscriptions et belles lettres*, 1865, pp. 50 et s. ; F. de Martens, *loc. cit.*, I, pp. 63 et s. ; Foucart, dans le *Dictionnaire des Antiquités grecques et romaines* de Daremberg et Saglio, I, v° *Amphictiones*.

(2) Mably, *Observations sur l'histoire de la Grèce*, L. I. Conf. Montesquieu, *Esprit des lois*, IX, I, 2.

(3) Goquet, *Origine des lois*, t. III, pp. 58 et s.

(4) Ladd, *An Essay on a Congress of nations*, p. 556 ; Marcoartu, *Internationalism* dans *Prize Essays on international law*, p. 31.

(5) Ceux-ci les appellent : « ιερον συνεδριον των Ελληνων » et « *Commune Græciæ consistorium* ».

réalité, leur caractère véritable était exclusivement religieux (1) ; leurs décisions, qu'ils sanctionnaient par une sorte d'excommunication et le bannissement des rites, concernaient la garde, l'administration du temple et la conservation de ses richesses et de ses privilèges. Mais ils n'ont constitué ni un corps politique, ni un corps judiciaire, bien qu'ils aient été fréquemment choisis comme arbitres à raison de leur grande autorité religieuse, et qu'ils aient exercé, pour le même motif, une incontestable influence sur les mœurs et les idées du temps (2).

Les Grecs ont connu les ligues d'Etats qui ont été chez eux assez fréquentes. Mais ces ligues n'ont pas rempli, en général, la double condition nécessaire pour constituer une fédération proprement dite, c'est-à-dire un lien politique central et l'égalité des Etats réunis. Le seul et véritable exemple de fédération, telle que nous la comprenons, que l'on puisse citer en Grèce, est celui de la *Ligue achéenne*, dans laquelle toutes les cités avaient une situation égale. La ligue possédait, d'autre part, un pouvoir central investi de l'autorité suprême, qui décidait des difficultés nées entre les cités, et elle avait une armée fédérale lui permettant d'imposer ses décisions à toutes ces cités qu'une même législation unissait sur les points d'intérêt commun (3).

(1) Plutarque, *Questions grecques*, n° 59 ; *Solon*, n° XIII.

(2) Voir à ce sujet notre *Traité de l'arbitrage*, § 374.

(3) *Traité de l'arbitrage*, § 271. Conf. Sainte-Croix, *Des gouvernements représentatifs*, p. 156. Cpr. sur l'application des principes internationaux en Grèce : Holtzendorff, *loc. cit.*, pp. 159 et s., 193 ; Chauveau, *loc. cit.*, pp. 109 et s.

III

Le droit primitif romain était empreint de la brutalité la plus grande à l'égard de l'étranger qui était qualifié d'ennemi. Puis, les mœurs s'adoucirent grâce au développement de la civilisation et aux enseignements de la philosophie stoïcienne, dont l'influence se fit profondément sentir soit dans le droit national, soit dans les rapports avec l'étranger (1).

Mais les relations internationales supposent la bonne foi, l'égalité entre les contractants ; et ce n'est point précisément de ces principes que Rome s'inspirait d'ordinaire. Les règles de l'équité et de la justice auraient, en effet, pu l'arrêter dans sa marche ininterrompue vers la conquête du monde, qui a été sa préoccupation exclusive. Pour y arriver, tous les moyens lui furent bons ; et les traités nombreux qu'elle passait avec les peuples sous des noms divers (paix, amitié, alliance, etc.), n'étaient, comme l'a fort bien remarqué Montesquieu, que le prélude de la servitude future (2). Plus tard, quand Rome fut maîtresse du monde connu, les peuples devenus ses vassaux, endormis dans la paix romaine, ne devaient pas songer à élever contre elle des prétentions à l'égalité. Les relations internationales proprement dites ne purent donc exister qu'entre les vassaux de l'Etat romain. Le Sénat, d'abord, l'Empereur, ensuite, devinrent les arbitres

(1) Consulter, sur la façon dont les Romains comprenaient les rapports internationaux, Holtzendorff, *loc. cit.*, §§ 57 et s. ; Westlake, *loc. cit.*, pp. 20 et s. ; Wheaton, *Progrès*, I, pp. 17 et s. ; Despagnet, *loc. cit.*, §§ 9 et s.

(2) *Grandeur et décadence des Romains*, ch. VI. Sur ces traités, conf. F. de Martens, *loc. cit.*, pp. 73 et s.

naturels et absolus de toutes les réclamations que leur exposaient les envoyés des peuples, soit contre leurs voisins, soit contre les gouverneurs des provinces (1).

Rome n'a donc point connu le droit public international proprement dit, supposant l'indépendance et l'égalité de ceux auxquels il s'applique. Voilà pourquoi il ne faut pas confondre avec ce droit, tel que nous le comprenons aujourd'hui, le *jus gentium*, branche du droit national romain applicable aux sujets pérégrins (2). Toutefois, on peut, jusqu'à un certain point, voir dans le *jus gentium* le précédent éloigné de notre droit public international actuel, en ce sens qu'il s'appliquait tout d'abord à des peuples différents du peuple romain. D'autre part, destiné à régir l'ensemble du monde connu en dehors de Rome, il devait nécessairement modifier dans le sens de l'équité les principes absolus qui dominaient le *jus civile*. Plus le peuple romain se mêlait aux nations conquises, plus il perdait de son individualité primitive et était amené à prendre en sérieuse considération les conceptions du droit naturel qui sont à la base du droit commun des peuples.

A côté du *jus gentium* général, il convient de mentionner une loi fort importante d'un peuple particulier, qui a joui d'une influence prépondérante parmi les nations commerçantes de l'antiquité. Cicéron (3) vante l'excel-

(1) Ruggiero, *L'arbitrage public chez les Romains* et notre *Traité de l'arbitrage*, § 24 ; Chauveau, *Le droit des gens dans les rapports de Rome avec les peuples de l'antiquité. Nouvelle revue historique*, 1891, t. XV, pp. 393 et s. Du même, *Le droit des gens*, pp. 115 et s.

(2) Renault, Introduction, p. 4 ; Leseur, *loc. cit.*, pp. 58 et s. ; Calvo, *Le droit internat. théorique et pratique*, 4e édition, 1888, Introduction, t. I, pp. 9 et 10.

(3) *Pro lege Manilia*, cap. 18.

lence des lois que les Rhodiens avaient portées au sujet du commerce maritime, lois qui étaient appliquées, en fait, dans l'empire romain et auxquelles l'empereur Auguste donna force obligatoire relativement aux dispositions concernant le règlement de la contribution en cas de jet (1) (conf. le titre II du livre XIV au Digeste, intitulé : *De lege Rhodia de jactu*).

Les lois rhodiennes régissaient probablement les faits qui se passaient à bord des navires, les obligations concernant les sociétés, les cautionnements et le fret, a sûreté des voyageurs, le jet, le naufrage et les autres sinistres. Elles constituaient, en un mot, un corps de lois maritimes. Il est donc singulier que les Romains n'en aient accepté que le seul titre relatif au jet, alors qu'elles étaient vraisemblablement plus abondantes (2). Au surplus, on ne sait pas exactement ce que contenaient les lois rhodiennes, dont on a retrouvé des fragments dans les manuscrits de François Pithou, savant magistrat, né en 1543, mort en 1621, et que Simon Schrard a publiées à Bâle, en 1591 (3).

On retrouve, enfin, dans le droit public de Rome, une

(1) Voir le texte des lois rhodiennes dans Pardessus, *Collection de lois maritimes antérieures au XVIIIe siècle*, 1828, I, pp. 209 et s.

(2) On a émis, peut-être non sans raison, la conjecture que les Romains avaient dû utiliser l'ensemble des lois rhodiennes au moins en jurisprudence. Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, ch. IV, art. 2, § 2 ; Pardessus, *loc. cit.*, I, p. 62 ; Cauchy, *Droit maritime intern.*, 1862, I, p. 123. Conf. sur les lois rhodiennes, Calvo, *loc. cit.*, I, pp. 14 et s.

(3) Parmi les juristes, les uns y ont vu un recueil parfaitement authentique, les autres un document apocryphe ou tout au moins une loi d'origine plus récente que la loi rhodienne véritable. Voir les citations de Cauchy, *loc. cit.*, pp. 124 et ss.

institution relative aux relations internationales, au sujet de laquelle se sont élevées de vives controverses, et dont il importe, par suite, de préciser nettement le caractère. Il s'agit des *féciaux* et du droit qui leur était propre : droit des féciaux *(jus fetiale)*. Les féciaux étaient un collège de prêtres, conservateurs du droit relatif aux formalités de la déclaration de guerre, de la conclusion des traités en général et particulièrement des traités de paix. Cette institution, d'une portée éminemment religieuse, cadrait à merveille avec les cérémonies rituelles dont les Romains avaient coutume d'entourer les principaux actes de la vie publique, pour se rendre les dieux favorables. Spécialement, en ce qui concernait la guerre, les dieux favorisant les causes justes, il importait d'imprimer ce caractère à celles du peuple romain. C'est à cette mission que se consacraient les féciaux.

Mais comment l'intervention de ces derniers rendait-elle juste la guerre entreprise par Rome ? C'est, dit-on, parce qu'ils ne la déclaraient qu'après avoir vainement réclamé satisfaction de l'offense faite à leur pays. Pour Plutarque et Denis d'Halycarnasse (1), les féciaux étaient des pacificateurs par excellence, s'ingéniant à terminer les différends à l'amiable et ne permettant de recourir à la force que lorsque tout espoir de conciliation était perdu. Ce rôle d'arbitres de la paix a été amplifié au point qu'on a vu dans les féciaux un véritable tribunal permanent d'arbitrage entre Rome et les autres peuples, tribunal qui aurait appliqué, dans les rapports

(1) Plutarque, *Numa*, 12 ; Denys d'Halycarnasse, *Antiquit. rom.*, I, 21 ; II, 17, 72 ; Tite-Live, *Hist.*, VIII, 38 ; IX, 10 ; Cicéron, *De legibus*, II, 9 ; *De officiis*, I, 2, 31.

de Rome avec le reste de l'univers, les principes du droit des gens naturel (1). Ainsi, le terme : *jus fetiale* aurait constitué la seule expression romaine désignant le droit des gens de l'époque, c'est-à-dire l'ensemble des principes régissant les relations extérieures de Rome en temps de paix et en temps de guerre (2).

Nous pensons, au contraire, que les féciaux n'entraient nullement dans l'examen du point de savoir si la guerre à entreprendre était ou non fondée au point de vue du droit, et que leur mission se bornait à l'accomplissement des formalités religieuses sans lesquelles la guerre n'aurait point été agréable à la divinité et, par suite, considérée comme juste. Le terme *juste* est ici synonyme de *légitime*, de *légal* et non de *conforme à la justice absolue*. Il n'était pas possible, au surplus, qu'il en fût différemment ; et le pouvoir discrétionnaire attribué, à tort, aux féciaux aurait été en opposition absolue avec les principes essentiels de toute organisation politique. En effet, chez les Romains comme chez tous les autres peuples, les pouvoirs publics seuls étaient appelés à décider si une guerre devait ou non être entreprise. A Rome, cette mission fut dévolue, suivant les

(1) Egger, *Les traités publics chez les Grecs et les Romains*, p. 174 ; Weiss, *Le droit fécial et les féciaux* dans la *France judiciaire*, 1882-83, 1re partie, pp. 465 et s. ; Villiaumé, *L'esprit de la guerre*, p. 48. Conf. Bossuet, *Discours sur l'histoire universelle*, 3e partie, VI.

(2) Zouch notamment déclare que « la loi entre les gens est la même qui, parmi les Romains, avait la dénomination spéciale de *jus feciale* ». *D. j. inter gentes...*, I, 1, n° 1. Conf. Saripolos, cité par Egger, *loc. cit.*, p. 174, note 4. Conf. Baviera, *Il diritto internazionale dei Romani* dans *Archivio giuridico*, nouvelle série, I, pp. 166 et s., 463 et s., II, pp. 243 et s., 433 et s. Conf. de Mougins-Roquefort, *loc. cit.*, pp. 103 et s.

époques, au peuple d'abord, puis au Sénat, enfin à l'empereur. Le fécial intervenait, une fois la guerre décidée par les pouvoirs publics compétents, dans le but unique de la déclarer solennellement et de l'entourer des pratiques religieuses et des rites consacrés (1). C'est à cette seule portée qu'il convient, en résumé, de limiter la mission des féciaux ; et spécialement le *jus fetiale* n'a jamais été pris par les Romains comme synonyme d'un droit international véritable qu'ils n'ont ni pratiqué ni même entrevu.

SECTION II

Le moyen âge

Le lien profond créé par le christianisme entre les peuples unis par une même croyance religieuse, caractérise la période qui suit l'établissement des barbares sur les ruines de la civilisation romaine. L'Eglise prend alors une influence prépondérante qui fait des évêques de Rome les souverains réels du monde catholique. Grâce à l'impulsion puissante donnée à leur action par Grégoire VII, les papes firent peu à peu accepter cette idée qu'ils étaient placés au-dessus des souverains en leur qualité de représentants de Dieu sur la terre (2).

L'œuvre du pouvoir papal à cette époque se traduit

(1) Conf. : Laurent, *Histoire de l'humanité*, III, p. 16 ; Fiore, *Nouveau droit int. public*, trad Antoine, 1885, I, § 18 ; Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens*, 1846, I, p. 22 ; Dreyfus, *L'arbitrage international*, 1892, pp. 16 et s. ; Fusitano, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comparée*, 1885, pp. 289 et s. ; voir notre *Traité de l'arbitrage*, §§ 26 et s. ; F. de Martens, *loc. cit.*, I, p. 82.

(2) De Maistre, *Du pape*, L. II, ch. V.

par des innovations toutes de progrès et de civilisation. S'érigeant en tribunal général, les souverains pontifes redressent les injustices, prennent la défense du faible contre le fort, préviennent les guerres et assurent la concorde et la paix par des moyens divers dont le plus célèbre fut la *Trève de Dieu*, vrai traité de paix qui défendait aux peuples chrétiens de faire la guerre à des périodes déterminées. Sans doute, les revendications des papes étaient en opposition avec les droits des monarques et des Etats ; mais il n'est pas possible de contester que l'Eglise n'ait puissamment contribué, grâce à ses empiètements sur le pouvoir civil, au relèvement social et à la prospérité publique (1). Les croisades suscitées par eux sauvèrent la chrétienté menacée par l'Islam, et, tout en groupant les fidèles dans la nécessité d'une défense commune, furent un stimulant profond vers une vie nouvelle de voyages et d'aventures d'où devait résulter un rapprochement sensible entre les divers Etats (2). L'esprit de chevalerie a également joué un rôle important dans la rude société médiévale, en adoucissant les mœurs et en relevant la condition de la femme (3).

(1) Conf. Chateaubriand, *Le génie du Christianisme*, II, 6, ch. XI ; Guizot, *L'Eglise et la société chrétienne*, C. XIV ; Laurent, *loc. cit.*, VI, p. 202 ; Goyau, Pératé et Paul Fabre, *Le Vatican, Les Papes et la Civilisation*, 1895 ; Dreyfus, *loc. cit.*, p. 22. Conf. notre *Traité de l'Arbitrage international*, §§ 32 et 33 ; F. de Martens, *loc. cit.*, I, p. 102 ; Chauveau, *loc. cit.*, pp. 133 et ss. ; Holtzendorff, *loc. cit.*, §§ 65 et s. ; de Mougins-Roquefort, *loc. cit.*, pp. 109 et s.

(2) La Guéronnière, *Le Droit public et l'Europe moderne*, 1876, I, pp. 61 et s.

(3) Comp. Leseur et les citations qu'il fait de certains ouvrages inspirés par l'esprit de chevalerie, *loc. cit.*, p. 64.

En Europe, le droit romain se relève de l'oubli dans lequel il était tombé depuis les invasions barbares, grâce aux efforts des juristes de l'école de Bologne du XIIe siècle. Il redevient peu à peu le droit commun des peuples et constitue une sorte de *jus gentium* universel. L'Eglise, à son tour, se donne une législation spéciale sous le nom de *droit canon*, législation bien supérieure aux mœurs du temps et fortement imprégnée de droit romain (1). Elle pose, en même temps, les premiers jalons des grandes institutions internationales par la création des légats pontificaux, précurseurs des agents diplomatiques, et la conclusion des premiers concordats, traités réglant les relations du pouvoir spirituel et du pouvoir temporel.

Les papes virent se dresser, contre leurs prétentions à la domination universelle, des adversaires redoutables, principalement les empereurs d'Allemagne, qui, se considérant comme les successeurs des Césars romains, aspiraient, eux aussi, à ce titre, à la suprématie (2). Les principaux épisodes de la mémorable lutte de la Papauté et du Saint-Empire furent la querelle des Investitures et le conflit des Guelfes et des Gibelins.

Le moyen âge a vu se développer en Italie le grand mouvement commercial et industriel des Républiques de Venise, Gênes, Pise, Florence, Milan, les institutions de crédit, les banques de dépôt, les corporations ouvrières. Le mouvement commercial et industriel se répandit ensuite en Allemagne avec la Hanse, puissante

(1) Calvo, *loc. cit.*, I, Introduction, p. 13 ; Olivi, *De l'influence du christianisme sur le droit international. Revue catholique des Institutions et du droit*, t. XXII.

(2) Le Dante, *Livre de la Monarchie*.

association munie de flottes armées, qui ouvrit de nombreux comptoirs en Angleterre, en Suède, en Danemark, en Norvège et en Russie. Constituée définitivement en 1364 avec Lubeck pour capitale, la Hanse fut un merveilleux instrument de civilisation pour le Nord et spécialement pour la Russie où elle introduisit le christianisme (1). Enfin, la découverte de l'imprimerie en 1436 vint encore apporter son influence au mouvement ascendant du progrès universel.

Le moyen âge nous offre un certain nombre de documents ayant un caractère international et se rapportant au commerce maritime. En voici l'exposé sommaire (2).

I. — *Les Tables d'Amalfi*, contenant les usages de la Méditerranée. Leur date est incertaine ; mais elles ont exercé une grande influence sur le XIIIe et le XIVe siècle. En 1843, on a retrouvé le document à la bibliothèque de Vienne.

II. — *Les Jugements de Damme ou lois de Westcapelle* et *les Coutumes d'Amsterdam* pour les Pays-Bas.

Le premier de ces recueils n'est autre chose que la traduction littérale pour les Pays-Bas méridionaux des vingt-quatre premiers articles des *Rooles d'Oléron* cités ci-après.

Le second, appliqué à la partie septentrionale des Pays-Bas, contient des emprunts faits aux mêmes *Rooles*

(1) Leseur, *loc. cit.*, pp. 64 et s. ; Holtzendorff, *loc. cit.*, §§ 78 ; Worms, *Histoire commerciale de la ligue hanséatique*, 1864 ; Altemeyer, *Des causes de décadence du comptoir hanséatique de Bruges*, 1843 ; Koppmann, *Recesse und andere Acten der Hansetage*, von 1256 1430, 1875 ; De la Gueronière, *loc. cit.*, I, pp. 41 et s.

(2) Conf. les détails que donne Holtzendorff, *loc. cit.*, § 76.

d'Oléron, et des règles générales extraites des législations des villes de la Baltique. Ce recueil porte indistinctement les noms d'Amsterdam, de Stavern ou de Enchuysen ; il offre une grande analogie avec une partie de la compilation de Visby dont il va être ci-après question (1).

III. — *Le Droit maritime de Visby* pour la ville de Visby dans l'île de Gotland en Suède. La plupart des juristes et des historiens du Nord donnent cette compilation comme le plus ancien monument du droit maritime du moyen âge (2).

IV. — *Les Rooles ou jugements d'Oléron*, attribués à Eléonore de Guyenne, à Richard Ier d'Angleterre ou à Othon de Saxe (3). Ce recueil a probablement été publié vers 1100 ; il contient, non le droit maritime de l'île d'Oléron, mais celui des ports français de l'Ouest ; il fut adopté en France, en Angleterre, en Espagne, en Flandre, et son autorité s'étendit bien au delà des pays où il était accepté à titre de droit coutumier. Il a inspiré en plusieurs points l'ordonnance française de 1681 (4).

V. — *Le Consulat ou les bons usages de la mer*, recueil rédigé à Barcelone pour la Méditerranée au XIIIe ou au XIVe siècle. C'est le résumé en langue catalane des us et coutumes du bassin de la Méditerranée. Du XIVe au XVIIe siècle, ce recueil a exercé une grande

(1) Voir Pardessus, *loc. cit.*, I, p. 353 et s. et les textes des recueils aux pp. 371 et s., 405 et s.

(2) Conf. Calvo, *loc. cit.*, I, p. 21 ; Pardessus, *loc. cit.*, I, pp. 423 et s. et le texte aux pages 463 et s.

(3) Conf. sur ces origines fort obscures, Pardessus, *loc. cit.*, I, pp. 283 et s. Voir le texte, *ibidem*, pp. 323 et s.

(4) Perels, *Manuel de droit maritime international*, traduction Arendt, 1884, p. 9 ; Calvo, *loc. cit.*, I, p. 19.

influence sur la plupart des Etats de l'Europe, qui lui accordaient une autorité incontestée. L'ordonnance française de 1681 sur la marine et le Code de commerce français lui-même lui ont fait des emprunts (1).

VI. — *Le Droit maritime de la Ligue Hanséatique.* La ligue a publié divers actes contenant la législation relative au commerce maritime, législation qui avait un caractère éminemment international, puisque la plupart des villes commerçantes du Nord de l'Europe l'acceptaient. En 1614, la ligue, dans son déclin, refondit ses anciennes lois maritimes en une seule qui, dit Pardessus, « malgré ses imperfections et ses lacunes, forme une des plus importantes sources où les législateurs modernes aient puisé » (2).

SECTION III

Les temps modernes

I

Ils sont inaugurés par la prise de Constantinople que conquiert Mahomet II en 1453. Le Coran a désormais son empire en Europe ; mais les musulmans ne fusion-

(1) Le nom de « *Consolato* » qui se trouve pour la première fois au xve siècle s'expliquerait par ce fait que les consuls auraient regardé ce recueil comme l'expression du droit coutumier en vigueur. Conf. Pardessus, *loc. cit.*, II, p. 1 et s. et le texte aux pp. 49 et s. ; Wheaton, *Progrès du droit des gens*, I, pp. 69 et s. ; Calvo, *loc. cit.*, I, p. 20 ; Perels, *loc. cit.*, p 8.

(2) *Loc. cit.*, II, pp. 433 et s., et les textes aux pp. 455 et s. Conf. Calvo, *loc. cit.*, p. 21 ; Azuni, *loc. cit.*, I, ch. III, art. 11 et s. Conf. les études très documentées de M. Huvelin parues dans la *Revue de synthèse historique* 1904, pp. 198 et s.

neront jamais avec les chrétiens. La situation de ces derniers, très précaire au début, fut sensiblement améliorée par le système des *Capitulations*, traités dont le premier remonte à François Ier (février 1535) et par lesquels la France était considérée, dans les régions soumises à la Porte ottomane, comme protectrice non seulement de ses nationaux, mais encore des ressortissants des autres pays de chrétienté.

Les temps modernes sont marqués par les grands navigateurs et les grandes découvertes. Dans les premières années du XVIe siècle, Vasco de Gama et ses lieutenants établissent la domination portugaise sur la côte orientale et occidentale de l'Afrique, le Sud de l'Asie et plusieurs îles de l'Océanie actuelle. Christophe Colomb avait, à la fin du siècle précédent, découvert l'Amérique, que ses successeurs occupèrent peu à peu au nom de l'Espagne (1).

La découverte du Nouveau Monde eut des résultats incalculables au point de vue des rapports internationaux, car les Anglais, les Français et les Hollandais se dirigèrent à leur tour du côté des territoires nouvellement découverts ; et, de cette époque, date le commencement de la colonisation européenne. En même temps, l'industrie, le commerce et la navigation prirent un essor inconnu jusque-là ; les transactions de toute sorte se développèrent sous les formes les plus diverses : exportations, importations, commissions, armements maritimes, assurances, etc. C'est de cette époque que date véritablement le crédit, avec la fondation des banques privées et publiques et la création de la lettre de change.

(1) Cauchy, *loc. cit.*, I, pp. 376 et s.

Le développement de la richesse mobilière fut la conséquence naturelle du nouvel ordre de choses ; et les idées économiques sur la richesse immobilière, considérée alors comme la seule importante, en reçurent une grave atteinte. En effet, à côté des nobles, propriétaires du sol, se fondait la bourgeoisie, fille de ses œuvres, enrichie par le commerce, bientôt en possession d'une fortune qui lui permettait de contrebalancer l'influence jusque-là prépondérante de la noblesse. Et le même heureux retentissement se faisait sentir dans la situation des classes pauvres qui voyaient s'accroître sensiblement leur bien-être matériel, grâce à la prospérité générale.

Le pouvoir des papes, bien que battu en brèche, était encore extrêmement puissant au début des temps modernes, ainsi que le prouve la conduite des Portugais et des Espagnols relativement à la délimitation de leur domaine colonial. Ils acceptèrent que le pape Alexandre VI partageât, par une ligne fictive allant de l'un à l'autre pôle, les îles et territoires litigieux, attribuant une portion égale à chacun des deux contendants. La sentence papale du 4 mai 1493, établissant la célèbre *ligne alexandrine*, devint la « grande charte » sur laquelle les deux plus grandes puissances coloniales de l'époque fondèrent désormais leurs droits, et donna une force nouvelle à cette idée que les successeurs de saint Pierre disposaient à leur gré de toutes terres découvertes et à découvrir (1).

(1) Conf. sur la ligne alexandrine : Montesquieu, *Esprit des lois*, L. 21, ch. 21 ; Leibnitz, *Codex juris gentium diplomaticus*, *dipl.* 203 ; Vattel, *Le droit des gens*, L. I, ch. 18, § 208, édit. Pradier-Fodéré, 1863, I, p. 492, note ; Mesa et Leompart, *Précis de l'histoire de l'Amérique...*, 1870, I, p. 52 ; Cauchy, *loc. cit.*, I,

La décision du pape Alexandre VI ne rétablit pas pour longtemps la bonne harmonie entre les Portugais et les Espagnols, qui, l'année suivante, modifièrent la ligne de partage par le traité de Tordésillas et affirmèrent, par la suite, des prétentions exclusives à l'usage des routes maritimes conduisant à leurs possessions d'outre-mer (1).

Ces prétentions absolues étaient en contradiction avec le principe de la liberté des mers, qui n'est parvenu à s'imposer que dans la période contemporaine. Elles n'étaient, du reste, point nouvelles, car Venise et Gênes avaient antérieurement affirmé des droits exclusifs sur l'Adriatique et sur la mer ligurienne (2). Elles rencontrèrent naturellement une vive opposition chez les autres peuples qui s'étaient déjà lancés dans les entreprises coloniales et qui, pour naviguer et commercer, avaient essentiellement besoin du libre passage à travers les mers. La Hollande s'émut la première et fit soutenir ses droits à la libre navigation par la plume du célèbre jurisconsulte auquel nous consacrerons plus loin une étude spéciale. Hugues de Groot ou Grotius écrivit,

p. 379 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, t. IV, pp. 339 et s. ; Laurent, *loc. cit.*, X, pp. 422 et s. ; Calvo, *loc. cit.*, III, § 1712 ; Raynal, *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des Européens dans les deux Indes*, III, p. 287 ; Darras, *Histoire de l'Eglise*, 1857, III, p. 604 ; *Grande encyclopédie*, v° *Arbitrage internat.*, t. III, p. 556 ; de Portugal, *Considérations sur la limite des Etats*, 1890, p. 102 ; Fiore, *Nouveau droit internat.*, I, § 23, IX ; Salomon, *L'occupation des territoires*, 1889 ; Jèze, *Etude théorique et pratique sur l'occupation*, 1896, p. 43.

(1) Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, 1845, I, pp. 118 et s. Conf. *Ordonnances des rois de Portugal*, liv. V, tit. 112.

(2) Galibert, *Histoire de Venise*, 1847, p. 68.

en 1609, le *Mare liberum*, magistral exposé des raisons qui devaient assurer la mer libre soit aux Hollandais en particulier, soit à tous les peuples en général (1). Ce n'était pas seulement contre les Portugais appuyés sur la bulle papale qu'avaient à lutter les Hollandais ; l'Angleterre émettait aussi les mêmes prétentions, que soutinrent énergiquement Charles Ier et Cromwell. Ces prétentions passèrent dans le domaine des faits, grâce au célèbre *Acte de navigation* de 1651 (2), qui fut la cause d'une guerre avec la Hollande, guerre à suite de laquelle ce dernier pays vaincu dut souscrire aux exigences anglaises (3). Pour asseoir ses visées ambitieuses sur des bases solides, le gouvernement britannique demanda au juriste anglais Selden d'écrire la réfutation du livre de Grotius. Selden consacra toute son activité à l'élaboration d'un ouvrage d'une érudition extraordinaire, qui, édité en 1635 sous le nom de *Mare clausum*, constitue un long exposé des droits prétendus de l'Angleterre à la domination des mers (4).

Moins ambitieux que la Grande-Bretagne, le Danemark avait limité son action aux détroits qui donnent accès dans la mer Baltique : le Grand-Belt, le Petit-Belt et le Sund. Après diverses guerres, intervint le traité de Spire généralement considéré comme ayant donné une

(1) Voir l'analyse du *Mare liberum* dans Ortolan, *loc. cit.*, I, pp. 132 et s.; Basdevant, Etude sur Grotius dans *Les fondateurs du droit international*, 1904. Conf. Delpech, Etude sur Bynkershœk, *Ibidem*.

(2) Anderson, *History of commerce*, 1790, II, p. 415.

(3) Dans le traité de 1654, il est stipulé que les vaisseaux hollandais salueront les vaisseaux anglais. Anderson, *ibidem*, p. 419.

(4) Voir l'analyse du livre de Selden, dans Ortolan, *loc. cit.*, pp. 137 et s.

base internationale aux prétentions du Danemark. Mais des ligues maritimes ultérieures forcèrent ce pays à réduire ses exigences. La Suède et la Hollande obtinrent le droit de passer et la plupart des autres Etats, tout en rejetant les prétentions domaniales danoises, consentirent à payer une redevance pour le passage du Sund (1).

Au XVIe siècle, le pouvoir des papes reçut une grave atteinte par suite de la révolution religieuse appelée la *Réforme* (2), qui détacha de la Cour de Rome une partie de l'Allemagne, de la Suède, du Danemark, de la Suisse et des Pays-Bas, l'Ecosse et l'Angleterre. La Réforme devint la cause d'un grand nombre de conflits internes et extérieurs. Le dernier fut la guerre de Trente ans qui ensanglanta la première moitié du XVIIe siècle. Cette guerre, religieuse dans son principe, prit ensuite un caractère politique, car elle eut pour objectif l'abaissement de la maison d'Autriche et le rétablissement de l'équilibre en Europe.

Au XVIe siècle, apparaissent les premières représentations diplomatiques permanentes, par lesquelles commence à se préciser le droit de légation ou d'ambassade. Les guerres privées, d'autre part, disparaissent, le droit de faire la guerre étant désormais reconnu aux seuls Etats.

II

Les traités de Westphalie de 1648, qui terminèrent la guerre de Trente ans, ont été appelés par certains auteurs

(1) Calvo, *loc. cit.*, I, pp. 44 et 45.
(2) La Guéronnière, *loc. cit.*, I, pp. 50 et s.

le code des nations modernes et envisagés comme le point de départ de l'histoire moderne du droit international (1) ; ils ont constitué, en effet, la base de l'*uti possidatis* européen jusqu'à la Révolution française. Par eux, furent consacrés les résultats acquis de la Réforme. Les Etats protestants se virent mis sur la même ligne que les Etats catholiques, et ils prirent place dans les grands conseils de l'Allemagne. Celle-ci, ouverte de toutes parts à l'étranger, proie facile pour les ambitions toujours en éveil, comptait plus de trois cents petits Etats groupés sous le vain titre impérial de la maison d'Autriche. Les Provinces-Unis étaient rendues indépendantes, et la France gardait Philipsbourg, Pignerol et l'Alsace.

Depuis la paix de Westphalie, l'équilibre européen fut constamment menacé par les visées ambitieuses de Louis XIV ; et les traités d'Aix-la-Chapelle de 1668 et de Nimègue de 1678 portèrent à son apogée la gloire de la France, qui bientôt après commença à décliner et dut signer les désastreux traités d'Utrecht (11 avril 1713), de Rastadt (1714) et de la Barrière (1715). Ces traités, tout en nous conservant la Flandre, l'Artois, l'Alsace, la Franche-Comté, le Roussillon, Cayenne, Bourbon et le Sénégal, nous enlevèrent la plus grande partie de notre domaine colonial passé aux mains de l'Angleterre. L'Espagne, de son côté, perdait Gibraltar, l'Italie et les

(1) Despagnet, *loc. cit.*, § 20 ; La Gueronière, *loc. cit.*, I, pp. 123 et s. ; Fiore, *Droit internat. codifié*, Introduct., § 68 et *Nouveau droit intern.*, I, § 31 ; Whéaton, *Progrès du droit des gens*, I, p. 98 ; Calvo, *loc. cit.*, I, p. 35 ; F. de Martens, *loc. cit.*, pp. 114 et s. ; Chauveau, *loc. cit.*, pp. 157 et s. M. Leseur conteste toutefois la grande importance donnée à cet instrument diplomatique. *Loc. cit.*, p. 80.

Flandres. Le traité d'Utrecht a eu une grande influence sur la situation générale de l'Europe, car il a été confirmé jusqu'à la Révolution française par tous les traités subséquents; et il est même cité et partiellement consacré par les traités de 1814 (1). Le monde lui doit la paix dont il a joui pendant trente années et la cessation de la longue inimitié qui avait régné entre la France et l'Angleterre depuis les luttes féodales du moyen âge (2).

A dater de la paix de Nimègue, qui lui avait donné la suprématie sur terre, Louis XIV sentit le besoin de développer les forces maritimes du royaume. Il entreprit, à cette occasion, la codification de toutes les ordonnances anciennes sur la marine et des coutumes maritimes principalement contenues dans le *Consulat de la mer*. La grande ordonnance de 1681 acquit une grande autorité dans toute l'Europe, même en Angleterre. Contre ce dernier pays, Louis XIV soutint à la fois la dignité de la France et le principe de la liberté des mers, en refusant de laisser donner à la Manche le nom de *Canal britannique* (3).

Sous le règne de Louis XIV, les relations diplomatiques soulevèrent, à propos des questions de préséance, des difficultés qui faillirent dégénérer en conflits (4). On se préoccupa, pour ce motif, de définir d'une façon plus

(1) Calvo, *loc. cit.*, I, p. 38.

(2) Wheaton, *Progrès...*, I, p. 216. Conf. sur les points indiqués au texte : *Actes et mémoires concernant la paix d'Utrecht*, 1712, 1713; Legrelle, *La diplomatie française et la succession d'Espagne*, 1888. La Guéronnière, *loc. cit.*, I, pp. 149 et s.

(3) Ortolan, *loc. cit.*, I, p. 130; Wheaton, *Progrès du droit des gens*, I, 201.

(4) De Molinari, *L'abbé de Saint-Pierre, sa vie et ses œuvres*, pp. 318 et s.

nette les droits et privilèges des agents diplomatiques. Déjà, à partir de la République de Cromwell, s'était accréditée l'idée, aujourd'hui incontestée, que l'ambassadeur, jadis envoyé personnel du monarque au monarque, représente son pays et doit être traité avec ce caractère, quel que soit le régime interne de la nation qui l'envoie. La science de la diplomatie atteignit son apogée sous Louis XIV, qui, suivant les contemporains, dut ses succès autant à l'habileté avec laquelle furent conduites les négociations qu'à la force des armes (1).

Dans les premières années du règne de Louis XV, intervint le traité de Vienne de 1735, qui cédait la Lorraine à Stanislas avec réversion à la France. Peu après, se produisait la guerre de la succession d'Autriche ; la victoire de Fontenoi nous donnait en 1745 presque toute la Belgique actuelle ; mais il fallut alors compter avec l'Angleterre jalouse de la grande extension prise par nos colonies, et avec l'Autriche inquiète de nos nouvelles annexions continentales. La paix fut conclue à Aix-la-Chapelle en 1748, sur le principe de l'abandon respectif des conquêtes réalisées durant la guerre, à l'exception de la Silésie laissée à la Prusse.

Durant les années qui suivirent le traité d'Aix-la-Chapelle, la prospérité de la France prit, au point de vue de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, un remarquable essor; nos colonies étaient également dans la situation la plus florissante ; notre marine se fortifiait de jour en jour. L'Angleterre essaya de paralyser par tous les moyens notre action coloniale et la restauration de notre marine. Ses agissements finirent par provoquer

(1) Macaulay, *Histoire d'Angleterre*, I, ch. II, pp. 225 et s.

la guerre de Sept ans terminée par les traités de Paris et d'Hutersbourg (1763), qui élevèrent la Grande-Bretagne au rang de puissance coloniale prépondérante, nous enlevèrent la plus grande partie de nos colonies, et firent de la monarchie prussienne le contrepoids de la maison d'Autriche (1). Pour amener une paix nécessaire, Choiseul avait négocié avec Charles III d'Espagne le Pacte de famille (1761), dans lequel entrèrent tous les membres de la maison de Bourbon et qui constituait peut-être le traité d'alliance le plus étroit qui ait jamais existé. Cette alliance, d'abord secrète, ensuite divulguée, entraîna l'Espagne dans le conflit dont l'issue lui fut aussi funeste qu'à nous-mêmes.

Pendant que la Prusse devenait une puissance de première grandeur, la Suède affaiblie, dépouillée, en 1721, par le traité de Neudstadt, des provinces baltiques au profit de la Russie, s'effaçait peu à peu devant cette dernière. Sous le régime de Catherine II, l'empire des Tsars s'accroît encore des dépouilles de la Pologne partagées avec l'Autriche et la Prusse. Le premier partage eut lieu en 1772 et le second en 1793 ; ce dernier mit fin à l'existence de la Pologne comme Etat (2). La Russie l'emporte encore sur la Turquie, et le traité de Koutchouk-Kaïnardji, conclu en 1774, lui donne dans la péninsule balkanique la prépondérance qu'elle gardera jusqu'en 1856 (3).

(1) Wheaton, *Progrès...*, I, pp. 333 et s.

(2) Conf. Raumer, *Le démembrement de la Pologne*, 1878.

(3) Conf. sur les rapports de la Russie avec les diverses puissances européennes depuis le XVIIIe siècle, les développements fort intéressants que donne M. F. de Martens au tome Ier de son ouvrage précité, pp. 127 et s.

En 1774, Louis XVI monte sur le trône ; c'est l'époque des philosophes et des économistes qui suivent l'élan déjà donné sous le règne précédent et préludent à la Révolution française. Le roi convoque les Etats généraux d'où sortira la Révolution.

Deux ans après l'avènement de Louis XVI, les colonies anglaises de l'Amérique du Nord proclamèrent leur indépendance et triomphèrent sous la conduite de Washington à qui la France avait envoyé Rochambeau et Lafayette. La France reconnut l'indépendance des Etats-Unis et conclut avec eux, en 1778, des traités de commerce et d'alliance défensive. C'est seulement par le traité de Versailles de 1783 que l'Angleterre reconnut la nouvelle République, après une guerre avec la France et l'Espagne (1).

L'Allemagne et l'Italie étaient, à la veille de la Révolution française, divisées en une foule de maisons souveraines entre lesquelles prédominaient l'Autriche et la Prusse. L'Europe s'évertuait à faire triompher la politique de l'équilibre devenue prépondérante dans toutes les négociations diplomatiques des XVIIe et XVIIIe siècles, politique toujours instable et compromise, à laquelle les grands bouleversements de la période postérieure à 1789 allaient donner le coup de grâce.

Enfin, les agissements de l'Angleterre vis-à-vis des neutres, ses prétentions à la suprématie maritime, devenues plus accusées depuis le grand développement de sa puissance coloniale, amenèrent, comme aux siècles pré-

(1) Conf. sur l'indépendance des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, l'ouvrage de M. Doniol, intitulé : *Histoire de la participation de la France à l'établissement des Etats-Unis d'Amérique*, 1866-92.

cédents, une réaction qui, cette fois, se traduisit par des mesures énergiques. Le 28 février 1780, Catherine II de Russie publia sa fameuse déclaration de *neutralité armée* qui, acceptée par la plupart des puissances, donna naissance à une ligue formidable des neutres. Cette ligue avait pour but de garantir la liberté des mers contre toutes prétentions contraires, et de prendre en commun les mesures nécessaires à cet effet, dont la principale consistait dans l'entretien, même durant la paix, d'une flotte toujours disponible et prête à parer à toutes les éventualités (1).

SECTION IV

La période contemporaine

I

La Révolution française vint changer totalement l'état de choses ancien (2) ; aussi fut-elle bientôt en lutte avec toute l'Europe. La Constituante, la Convention et le Directoire eurent à tenir tête à de formidables coalitions destinées à étouffer les idées nouvelles de justice, d'égalité et de liberté proclamées dans la fameuse

(1) Conf. Fauchille, *La diplomatie et la ligue des neutres de 1780*. 1893 ; Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, 1898, I, pp. 21 et s.

(2) Wheaton. *Progrès du droit des gens*, II, pp. 1 et s. Conf. sur le rôle international de la Révolution française : A. Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, 1885-92 ; La Guéronnière, *loc. cit.*, I. pp. 222 et s. ; Leseur, *loc. cit.*, pp. 85 et s. ; Nys, *La Révolution française et le droit international* dans les *Etudes de droit international*, pp. 318 et s.

Déclaration des droits de l'homme, qui eut un immense retentissement dans le monde entier (1). Napoléon Ier, d'abord comme Premier Consul, puis comme Empereur, dut lutter à son tour contre de nouvelles coalitions écrasées par des victoires retentissantes qui amenèrent, en 1810, l'Empire français à l'apogée de sa puissance. La France avait, à cette époque, à peu près toute la partie occidentale de l'Europe, soit par ses cent trente et un départements, soit par les Etats feudataires. Napoléon Ier divorce alors avec Joséphine et épouse Marie-Louise, archiduchesse d'Autriche, qui lui donne un fils, le Roi de Rome, le 20 mars 1811.

Mais, à partir de ce moment, la puissance de Napoléon commence à décroître ; les nationalités opprimées fermentent en Allemagne et en Espagne. A la suite de la désastreuse retraite de Russie, se forme une dernière coalition qui vient à bout de l'empereur, lequel abdique et se retire à l'île d'Elbe. Après l'éphémère retour des Cent jours et la seconde abdication de Napoléon, intervinrent les traités de Paris de 1814 et de Vienne de 1815, qui ramenèrent la France à ses limites de 1792 (2). On nous donnait comme Etats limitrophes : la Prusse augmentée du grand-duché du Bas-Rhin, d'une partie de la Saxe, de la Poméranie suédoise et du duché de Posen ; la Bavière agrandie du Bas-Palatinat ; la Suisse rendue neutre, ayant, en plus, Genève, le Valais et

(1) Holtzendorff, *Eléments de droit intern. public*, traduction Zographos, 1891, § 8, p. 26; Nys, *Le droit international*, p. 33. Conf. l'ouvrage de M. Basdevant, *La Révolution française et le droit de la guerre continentale*, 1901.

(2) Angeberg, *Le Congrès de Vienne et les traités de 1815*, 1863 ; de Pradt, *Le Congrès de Vienne*, 1815. Houssaye, 1814, 1815; 1896, 1899.

Neufchâtel. La Savoie et Nice étaient restituées au Piémont ; l'Angleterre gardait le Hanovre, plusieurs de nos colonies, Gibraltar, Malte et le protectorat des îles Ioniennes. La Russie s'attribuait la Lithuanie, le grand-duché de Varsovie, la Finlande ; l'Autriche reprenait le Tyrol, la Lombardie, les provinces Illyriennes, la Dalmatie. On fondait le royaume des Pays-Bas, composé de la Belgique et de la Hollande réunies ; la Suède s'incorporait la Norvège. L'Italie était remaniée ; le Piémont revenait au roi de Sardaigne, les Légations au Saint-Siège et divers duchés étaient établis et soumis à l'influence de l'Autriche. On créait la confédération germanique dirigée par une diète dont faisaient partie l'Autriche, la Prusse, le Danemark et la Hollande (1).

Le Congrès de Vienne s'occupa, en outre, de la fixation du rang et de la classification des ministres publics, de l'abolition de la traite des nègres et de la liberté de navigation des fleuves internationaux.

Les événements retentissants des premières années du XIXe siècle détournèrent l'attention publique des affaires d'Orient qui allaient tenir une grande place dans les temps ultérieurs. La décadence de l'Empire ottoman, commencée déjà depuis longtemps, se manifeste par une nouvelle atteinte que le traité de Bucharest de 1812 apporte à son intégrité territoriale en donnant au Czar la Bessarabie et la frontière du Pruth. Désormais est née la *question d'Orient*, qui pèsera d'un poids si lourd sur toute la politique européenne postérieure et dont nous nous occuperons spécialement dans le chapitre III du livre II de cette première partie.

(1) Calvo, *loc. cit.*, I, pp. 66 et s.; Fiore, *Nouveau droit...*, I, § 44.

L'Europe, épuisée par les guerres de la Révolution et de l'Empire, sentit le besoin de consacrer à la paix une longue période de relèvement. Le monde international est alors dominé par la *Sainte-Alliance* (1), créée entre les grandes puissances européennes, dans le but d'assurer l'exécution des stipulations du Congrès de Vienne. Puis, s'établit la célèbre *Pentarchie* (2) ou réunion des cinq puissances continentales dirigeantes (France, Angleterre, Autriche, Prusse, Russie — traité d'Aix-la-Chapelle des 30 septembre et 21 novembre 1818), laquelle devint bientôt un insupportable instrument de despotisme. Elle s'arrogea, en effet, un droit abusif et constant d'intervention dans les affaires intérieures des Etats, en faveur du principe de la légitimité. En vertu de ce principe, l'Autriche intervint, à la suite du Congrès de Troppan (1820), en Italie, et y rétablit le pouvoir absolu de la royauté battu en brèche par les libéraux. La France, à son tour, intervint en Espagne, en 1822, à la suite du Congrès de Vérone, pour y restaurer aussi le pouvoir des princes légitimes.

Toutefois, les puissances européennes n'osèrent pas intervenir en faveur de l'Espagne, à la suite de la rébellion de ses colonies américaines qui s'émancipèrent successivement de 1816 à 1824, ne laissant à la métropole de ses immenses possessions que Cuba et Puerto-Rico. Cette abstention de l'Europe était due à l'attitude énergique du président de la République des Etats-Unis

(1) Muhlenbeck, *Etude sur les origines de la Sainte-Alliance*, 1888.

(2) F. de Martens, *loc. cit.*, I, pp. 176 et s.; Calvo, *loc. cit.*, I, pp. 74 et s.; Despagnet, *loc. cit.*, § 23; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 116; Fiore, *Nouveau droit...*, I, §§ 45 et s.

de l'Amérique du Nord, Monroë, qui, dans un message du 2 décembre 1823, sur la portée et les effets duquel nous aurons soin de revenir, proclama la célèbre doctrine portant son nom et destinée à une renommée que n'avait probablement pas prévue son auteur (Conf. livre II, chap. III).

Depuis longtemps, les Grecs luttaient contre le despotisme écrasant de la Turquie. L'Europe intervint, enfin, au moment où le dernier boulevard de la liberté hellénique venait de succomber ; et un protocole du 22 mars 1829 proclama l'autonomie de la Grèce qui fut déclarée complètement indépendante le 3 février 1830 (1). Le 14 septembre 1829, la Russie victorieuse imposa à la Porte le traité d'Andrinople érigeant la Servie en principauté indépendante et plaçant la Moldavie et la Valachie sous la suzeraineté turque. La Russie recevait le titre de protectrice des principautés danubiennes.

Quelques mois après le traité d'Andrinople, la révolution française de 1830 substitua la branche cadette des Bourbons à la branche aînée et Louis-Philippe Ier monta sur le trône au moment où la France venait de conquérir Alger. La révolution de 1830 eut un grand retentissement en Europe. Les Belges se révoltèrent contre les Hollandais et la Conférence de Londres de 1830-1831 proclama leur indépendance qui ne fut reconnue par la Hollande qu'en 1839 (2). Des mouvements popu-

(1) Isambert. *Thèse sur l'indépendance grecque*, Paris, 1900.

(2) Consulter sur les points indiqués au texte : Descamps, *La neutralité de la Belgique*, 1902, pp. 135 et s.; de Broglie, *La neutralité de la Belgique* dans la *Revue des Deux-Mondes*, en 1889 et 1900 ; Bonfils Fauchille, *loc. cit.*, § 118 ; Fourgassié, *La neutralité de la Belgique*, thèse de Paris de 1902.

laires se produisirent en Pologne, en Suisse, en Italie. Dans ce dernier pays, l'intervention de l'Autriche fut nécessaire pour rétablir certains princes expulsés. L'émotion fut également très vive en Allemagne où plusieurs souverains durent donner des constitutions plus libérales ou renoncer au trône. Les mesures répressives maladroitement prises par la Diète de Francfort semèrent partout la méfiance et ajournèrent la réalisation de l'unité politique. Toutefois, l'union économique fut établie en 1833, grâce à la création d'une vaste association douanière appelée *Zollverein*. Dans le domaine du droit international, la révolution de 1830 fit surtout prévaloir le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats, combattant ainsi la théorie de la Pentarchie (1). La France eut principalement à cœur de faire admettre le principe nouveau auquel elle obéit scrupuleusement.

Le gouvernement de Louis-Philippe eut, entre autres questions extérieures, à s'occuper de l'Egypte où régnait, sous le nom de vice-roi, le pacha Mehemet-Ali, soldat de fortune, qui, avec l'aide de ses fils Ismaïl et Ibrahim, tourna son ambition du côté de la Syrie. Après avoir battu l'armée turque, Ibrahim marchait sur Constantinople quand il fut arrêté par la Russie ; le traité de Kutaieh (14 mai 1838) céda la Syrie au vice-roi.

Un peu plus tard, les hostilités recommencèrent ; Ibrahim vainqueur menaçait de nouveau Constantinople et le Sultan Abdul Medjid, à peine âgé de seize ans, allait subir probablement les conditions de son vassal, lorsque les puissances intervinrent. La France favo-

(1) La Guéronnière, *loc. cit.*, I, p. 272.

risait Ibrahim devenu chez nous très populaire ; mais, pendant que le ministère Thiers négociait avec le cabinet britannique, en s'efforçant de ménager les intérêts du vice-roi, l'Angleterre et la Russie, entraînant avec elles la Prusse et l'Autriche, signèrent le traité de la *quadruple alliance* du 15 juillet 1840, d'où la France était écartée. Ce procédé montrait quelle confiance cette dernière devait avoir dans une entente avec la Grande-Bretagne, qu'on avait essayé d'obtenir par les plus grands sacrifices. L'opinion publique vivement surexcitée voulait la guerre ; mais le gouvernement y était opposé, et finalement il signa la *Convention des détroits* du 31 juillet 1841, par laquelle le vice-roi conservait l'Egypte héréditaire, en renonçant à la Syrie (1).

La question d'Egypte était close pour le moment, ce qui permettait aux Anglais et aux Russes de se tourner vers l'Asie centrale et d'y accentuer une lutte d'influence déjà ancienne, les premiers portant leur effort vers l'Hindoustan et les seconds du côté des territoires qui entourent la mer Caspienne. L'Angleterre, d'autre part, engageait avec la Chine la guerre de l'opium terminée par le traité de Nankin du 26 août 1839, qui ouvrit au commerce international certains grands ports chinois. Le traité du 24 mai 1844 accorda à la France les mêmes avantages économiques que ceux concédés par le traité de Nankin aux Anglais.

En février 1848, la République fut proclamée en France et, comme en 1830, le mouvement populaire réfléchit sur l'Europe entière, spécialement sur l'Alle-

(1) Conf. les thèses de M. Cocheris sur *La situation internationale de l'Egypte et du Soudan* et de M. Mischef sur *La mer noire et les détroits de Constantinople*. Paris, 1903 et 1899.

magne, la Russie, les principautés danubiennes et enfin sur l'Italie où la France intervint pour restaurer le pape. La première guerre qui se produisit sous le règne de Napoléon III, fut la guerre de Crimée, terminée par le traité de Paris du 30 mars 1856 (1) par lequel la Russie renonçait à toute espèce de protectorat sur les principautés danubiennes, dont l'organisation était réservée, et à toute immixtion dans les affaires intérieures de l'Empire ottoman. La liberté de navigation sur le Danube était reconnue ; la mer Noire neutralisée était fermée aux vaisseaux de guerre européens et accessible aux seuls navires marchands. Deux ans après le traité de Paris, la convention du 19 août 1858 fixa définitivement l'organisation de la Moldavie et de la Valachie constituées désormais sous le titre de « Provinces unies de Moldavie et de Valachie » et dont le traité de Berlin devait plus tard faire la Roumanie. La Turquie, placée sous la garantie collective et solennelle des grandes puissances, était admise à participer aux avantages du droit public européen. Le sultan communiquait aux puissances les actes par lesquels il avait précédemment reconnu les privilèges accordés aux chrétiens établis dans ses Etats.

Le 16 avril 1856, les puissances participantes au Congrès de Paris, d'où était sorti le traité du 30 mars, signaient la fameuse Déclaration de Paris, dans laquelle étaient posés des principes fort importants au sujet du droit maritime international, principes admis aujour-

(1) Conf. de Monicault, *Le Traité de Paris* et ses suites (1856, 1871), 1898 ; Angeberg, *Le Traité de Paris de 1856 et les Conférences de Londres de 1871* ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 122 ; Gourdon, *Histoire du Congrès de Paris*, 1857 ; La Guéronnière, *loc. cit.*, I, pp. 319 et s. et II, pp. 285 et s.

d'hui par la presque totalité des États, et auxquels ceux même qui n'ont point adhéré ont cependant conformé, en fait, leur conduite dans les guerres ultérieures. Voici le texte de la Déclaration de Paris, dont l'importance apparaîtra dans la troisième partie de cet ouvrage à propos de l'étude des règles spéciales au droit international dans les guerres maritimes. — Art. 1er. La course est et demeure abolie. — Art. 2. Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre. — Art. 3. La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi. — Art. 4. Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi.

Sous le règne de Napoléon III (1), se sont produits deux des événements les plus importants de l'histoire contemporaine, dont le retentissement devait être considérable sur les destinées de l'Europe. Le premier est la création du royaume d'Italie, commencée par le traité de Zurich du 10 novembre 1859 et terminée par la prise de Rome en 1870 (2). En reconnaissance de l'aide donnée au Piémont, Napoléon III obtint la cession de la Savoie et du comté de Nice, cession qui fut ratifiée par la consultation des populations intéressées (traité de Turin du 24 mars 1860).

Le second événement a consisté dans la défaite de l'Autriche à Sadowa, le 3 juillet 1866. L'Autriche et la Prusse, agissant en vertu d'un mandat de la Diète ger-

(1) Rothan, *L'Europe et l'avènement du second Empire*, 1893.
(2) La Guéronnière, *loc. cit.*, pp. 331 et s.; Fiore, *Nouveau droit.*, I, §§ 50 et s.

manique, avaient enlevé au Danemark vaincu les duchés du Schleswig et du Holstein. Mais le *condominium* des deux puissances souleva des querelles et bientôt une rupture violente. Après sa défaite, l'Autriche, par le traité de Prague du 28 août 1866, renonça à toute prétention sur les duchés danois ; un peu plus tard, le 19 octobre, elle cédait la Vénétie à l'empereur des Français qui la rétrocédait à l'Italie. La Confédération germanique fut dissoute et remplacée en 1867 par la Confédération de l'Allemagne du Nord, dans laquelle l'hégémonie appartenait désormais à la Prusse liée bientôt par des traités secrets avec la Bavière, le Wurtemberg, Bade et une partie de la Hesse, qui, tout en restant nominalement indépendants, s'engageaient, en cas de guerre, à joindre leurs armées à celles de la Confédération nouvelle (1).

Napoléon III fit, en 1858, de concert avec l'Angleterre, l'expédition de Chine, qui fut marquée par l'épisode bien connu du pillage du *Palais d'Eté*, en violation des lois essentielles de la guerre. La paix fut conclue le 26 octobre 1860. L'heureuse issue de la campagne de Chine permit de continuer l'œuvre de colonisation commencée dans l'Indo-Chine et d'y fonder un établissement durable qui depuis n'a fait que s'accroître. Le second Empire a, du reste, beaucoup fait pour l'expansion coloniale française (2). Après avoir, en 1853, occupé la Nouvelle-Calédonie, l'administration impériale acheva la conquête et l'organisation de l'Algérie et établit sur des bases solides notre domination au Sénégal. Napoléon III

(1) Calvo, *loc. cit.*, I, pp. 90 et s.

(2) Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 2e édition, 1904, I, pp. 227 et s.

fut moins bien inspiré dans son intervention en Amérique. Sa désastreuse expédition du Mexique, en 1867, aboutit à la mort sanglante du malheureux Maximilien d'Autriche, éphémère souverain d'un Empire qui disparut immédiatement après le départ des troupes françaises.

En 1861, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord faillirent être partagés en deux tronçons par la guerre dite *de sécession*, qui éclata entre le Nord et le Sud. La cause réelle de cette guerre, masquée sous le prétexte de la question esclavagiste, doit être recherchée dans l'antagonisme existant depuis longtemps déjà entre les deux parties de l'Union américaine. Durant la guerre de sécession, le jurisconsulte Lieber fut chargé, en 1863, par le président Lincoln, de rédiger des instructions pour les armées en campagne. Ce document possède une autorité de raison considérable dans le droit de la guerre. En 1865, les Sudistes vaincus reconnurent l'autorité du gouvernement fédéral (1).

Deux monuments importants du droit international méritent d'être rapprochés, dans la période du second Empire, de la Déclaration de Paris de 1856. Ce sont la Convention de Genève du 22 août 1864 sur le service hospitalier, étendue à la marine en 1868 par des articles additionnels non ratifiés, et la Convention de Saint-Pétersbourg de 1868 prohibant les projectiles explosibles de petit calibre. Nous retrouverons ces documents dans la troisième partie de cet ouvrage consacrée au droit de la guerre.

(1) Greelay, *The american conflict*, 1864-67.

II

Les événements de Sadowa contenaient en germe la guerre franco-allemande de 1870-1871. Le prince de Bismark se rendit, en effet, facilement compte que l'Empire français se heurterait tôt ou tard à la Prusse, dont l'influence allait désormais contrebalancer en Europe la suprématie acquise à la France depuis 1856 et conservée jusqu'à la défaite de l'Autriche. Le chancelier jugea donc la guerre inévitable pour la sécurité et l'unité allemandes, et il sut, pour la faire, choisir l'heure propice à son pays. Il eut recours à la machination de la candidature Hohenzollern et à la falsification de la dépêche d'Ems qu'il a avouée lui-même (1). La France, mal préparée, mal dirigée, dut, en dépit d'une résistance héroïque et des admirables efforts de la Défense nationale, signer le traité de Francfort du 10 mai 1871, qui nous a enlevé l'Alsace et la Lorraine, en nous obligeant à payer l'énorme indemnité de 5 milliards de francs (2) ! A Versailles même fut proclamée la nouvelle constitution allemande qui fondait l'Empire d'Allemagne sous l'hégémonie de la Prusse. La Russie mit à profit les difficultés créées par la guerre franco-allemande, pour

(1) Conf. Andler, *Le prince de Bismarck*, 1899, pp. 126 et s. et 136 et s. Conf. Welschinger, Bismark, 1900. Voir sur les incidents de la guerre franco-allemande, l'ouvrage de M. Brenet intitulé : *La France et l'Allemagne devant le droit internat. pendant les opérations militaires de la guerre de 1870-71*, 1902.

(2) Conf. Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, 1871 ; Valfrey, *Histoire de la diplomatie du Gouvernement de la défense nationale*, 1871-72; *Histoire du traité de Francfort et de la libération du territoire français*, 1874.

faire abroger les articles du traité de Paris du 30 mars 1856 restreignant ses droits sur la mer Noire (Conférence de Londres du 13 mars 1871).

La République fut proclamée en France le 4 septembre 1870. Un peu plus tard, le 3 février 1871, Rome devenait la capitale de l'Italie unifiée. La loi fondamentale des garanties, promulguée le 13 mai, a reconnu au Pape la liberté de son ministère spirituel et l'inviolabilité des Palais pontificaux du Vatican ; elle a déclaré la personne du Souverain Pontife sacrée et inviolable, en lui accordant les honneurs souverains.

Deux faits importants méritent, au point de vue du droit public international, d'attirer l'attention dans la période qui nous occupe. Ce sont : 1° la célèbre sentence arbitrale de Genève du 14 septembre 1872 rendue dans l'affaire de l'Alabama (1) ; 2° la tentative de codification des lois de la guerre sur terre par la conférence réunie à Bruxelles en 1874 sur l'initiative de l'empereur de Russie, tentative qui échoua grâce à l'opposition des petits Etats et de l'Angleterre (2).

En 1875, se produit un nouvel épisode de cette question d'Orient, dont nous avons déjà rencontré des manifestations aux époques antérieures. Les chrétiens, en proie aux mauvais traitements habituels de la part des musulmans, s'insurgent en Bosnie et en Herzégovine ; et des massacres abominables, des excès de toute sorte commis en Bulgarie, contre lesquels protesta publiquement M. Gladstone, vinrent aggraver la situation au

(1) Conf. les détails donnés au sujet de cet arbitrage dans le ch. IV du livre II de cette première partie.

(2). Conf. la troisième partie de cet ouvrage consacrée au *Droit de la guerre.*

point d'amener une guerre entre la Serbie, le Monténégro et la Porte ottomane. La Russie prit fait et cause contre cette dernière et, après le mémorable siège de Plewna, imposa à son adversaire le traité de San Stefano qui faisait disparaître, en fait, le pouvoir des Turcs de l'Europe.

Mais l'Angleterre et l'Allemagne s'unirent pour enlever à la Russie les résultats de sa victoire, et l'on décida que le traité de San Stefano serait revisé par un Congrès réuni à Berlin. Le 13 juillet 1878, fut signé le traité de Berlin qui a détruit complètement l'économie du traité de Paris et modifié profondément la condition de l'Empire ottoman. En voici les dispositions principales. La Roumanie et la Serbie étaient érigées en royaumes. Le Monténégro devenait indépendant avec agrandissement de territoire et accès à la mer. La Bulgarie était constituée principauté autonome et tributaire, gouvernée par un prince héréditaire sous la suzeraineté du sultan, et la Roumélie orientale, que le traité de San Stefano avait attribuée à la Bulgarie, formait une province indépendante ayant un gouverneur général nommé par le sultan avec l'assentiment des puissances. La Bosnie et l'Herzégovine devaient être occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie, sans délai assigné à ce régime. La Russie acquérait une partie de la Bessarabie et certaines possessions turques en Asie. Quant à l'Angleterre, par un traité spécial du 4 juin 1878, elle se fit céder l'administration de l'île de Chypre.

A partir de 1880, se produit une recrudescence marquée dans les entreprises coloniales. La France établit son protectorat en Tunisie par le traité du 12 mai 1881 et le développe par celui du 8 juin 1883. En 1884, elle

organise le protectorat sur l'Annam et fortifie en 1885 celui déjà existant sur Madagascar (1). L'Angleterre s'établit solidement en Egypte en 1882, à la suite du bombardement d'Alexandrie. La Belgique fonde et développe l'Association internationale du Congo en 1884 et en 1885 ; de cette association sortira l'Etat indépendant du Congo (2).

Pour trancher les difficultés que ce réveil de l'expansion coloniale avait fait naître en Afrique entre les divers Etats européens, se réunit à Berlin une conférence dans laquelle fut signé, le 26 février 1885, un Acte général destiné à régler « dans un esprit de bonne entente mutuelle, les conditions les plus favorables au développement du commerce et de la civilisation », et à « prévenir les malentendus et les contestations que pourraient soulever à l'avenir les prises de possession nouvelles sur les côtes d'Afrique... » (3).

A la même époque, en septembre 1885, se produit un nouvel incident de la question d'Orient ; un mouvement populaire éclate à Philippopoli, à la suite duquel est proclamée l'union de la Bulgarie et de la Roumélie orientale. En présence de l'opposition irréductible de la Russie au nouvel état de choses, Alexandre de Battemberg, prince régnant de Bulgarie, abdique et est rem-

(1) Voir relativement au protectorat français sur Madagascar, Rouard de Card, *Les traités de protectorat de la France en Afrique*, 1897, pp. 53 et s.; Dubois, *La France à Madagascar*, *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, t. XXVIII, pp. 470 et s., 617 et s.

(2) Conf. Fauchille dans la *Revue générale de droit intern. public*, *L'annexion du Congo ...* 1895, t. II, pp. 400 et s.

(3) Calvo, *loc. cit.*, I, pp. 97 et s.

placé par Ferdinand de Saxe-Cobourg-Gotha (1). La Russie ne désarmera que beaucoup plus tard en 1896 ; mais, d'ores et déjà, la Bulgarie actuelle est définitivement constituée et s'achemine rapidement vers l'indépendance.

Le 18 novembre 1889, sur l'initiative du roi des Belges, se réunit à Bruxelles une conférence anti-esclavagiste. L'Acte général signé le 2 juillet 1890 a groupé la majorité des Etats et établi une série de mesures destinées à réprimer la traite des noirs le plus efficacement possible.

L'année 1894, voit se produire une guerre entre la Chine et le Japon terminée par le traité de Shimonoseki du 17 avril 1895, qui a donné au Japon l'île de Formose. Le même traité lui attribuait certains territoires chinois continentaux qui furent rétrocédés à la Chine sur les observations des puissances européennes, par traité subséquent du 22 septembre 1895. La guerre sino-japonaise a mis en relief, d'une façon éclatante, les progrès réalisés par le Japon et consacré son entrée définitive dans le concert des grandes puissances. Effaçant les derniers vestiges de sa condition ancienne, le Japon a conclu avec les Etats européens des traités entrés en vigueur en 1899, qui suppriment la juridiction des consuls européens sur son territoire et ouvrent largement ses ports au commerce étranger

En 1898, la guerre a éclaté entre les Etats-Unis et l'Espagne, au sujet de Cuba. Le ministère libéral Sagasta

(1) Rolin-Jaëquemyns, *Revue de droit intern et de législat. comp.*, 1889. p 418 ; comte Grabinsky, *Alexandre de Battemberg, prince de Bulgarie* dans le *Correspondant* du 25 décembre 1893 ; Choublier, *La question d'Orient depuis le traité de Berlin*, 1897, pp. 272 et s.

venu au pouvoir en 1897 avait, par des décrets de novembre 1897, concédé à Cuba et à Puerto-Rico l'autonomie la plus large. Mais il y avait aux Etats-Unis un fort courant d'opinion excité par un syndicat alimentant l'insurrection, qui rendit le conflit inévitable. Après la destruction de ses flottes, l'Espagne, le 12 août 1898, a dû signer une paix humiliante qui lui a enlevé ses dernières possessions américaines ainsi que les îles Philippines.

Dans la même période, l'Angleterre prenait possession des territoires du Soudan égyptien au nom de l'Egypte, occupait Omdourman, détruisait la puissance du Mahdi qui avait désolé et ruiné ces régions, et se heurtait en juillet 1898 à la mission Marchand parvenue à Fachoda. Bien que les prétentions britanniques sur la vallée du Haut-Nil fussent des plus discutables au point de vue juridique, le gouvernement français s'est décidé à retirer les troupes françaises, pour ne point risquer un conflit que semblait rendre inévitable, en cas de solution contraire, l'attitude du cabinet de Londres.

La Grande-Bretagne s'est trouvée engagée, un peu plus tard, dans une terrible lutte avec le Transvaal et l'Orange. Les petites républiques sud-africaines étaient devenues l'objet des convoitises anglaises, à raison des nombreuses mines d'or découvertes sur leur territoire. En présence de l'imminence d'une agression, le Transvaal avait signifié un ultimatum à la suite duquel la guerre éclata. Les Boers furent écrasés après une lutte héroïque, qui a partout vivement passionné l'opinion publique en leur faveur, à raison soit de la justice de leur cause, soit de l'emploi par leurs adversaires de certaines pratiques fort condamnables, telle que celle des *camps-*

prison ou *de concentration*. La paix s'imposait à tout prix si l'on voulait éviter la destruction complète de la race ; les chefs boers le comprirent et signèrent, le 31 mai 1902, un traité faisant désormais du Transvaal et de l'Orange des possessions britanniques (1).

A la fin de 1902, un conflit a éclaté entre le Venezuela, l'Angleterre et l'Allemagne, auxquelles s'est jointe l'Italie. Le Venezuela avait eu le tort de ne point reconnaître le bien fondé des réclamations présentées par les alliés au nom de leurs ressortissants. Les puissances, de leur côté, au lieu de recourir immédiatement à la violence, auraient dû faire tous leurs efforts pour arriver à une solution pacifique. C'était la conduite qu'avaient adoptée d'autres puissances dont les sujets avaient également des plaintes à produire; et la question se posait de savoir si une différence de traitement devait exister pour les Etats ayant déclaré la guerre et ceux ayant gardé la neutralité. Elle a été soumise à la Cour arbitrale de La Haye, qui l'a résolue par une sentence du 22 février 1904, sur laquelle nous insisterons au chapitre IV du livre II de la première partie de cet ouvrage.

(1) Conf. sur la guerre anglo-boër, les camps de concentration et le traité de 1902, notre article intitulé : *Les pratiques anglaises dans la guerre terrestre* dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1901, t. VIII, pp. 93 et s. Conf. notre ouvrage sur *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, 1903, § 156 et les notes. Voir également l'ouvrage de M. Despagnet, intitulé : *La guerre sud-africaine au point de vue du droit international*, 1902, extrait de la *Revue générale de droit international public*, 1900, t. VII, pp. 84, 276, 655, 674 ; 1901, t. VIII, pp. 157, 603 ; 1902, t. IX, pp. 129, 629.

III

Pour soutenir l'Allemagne contre une tentative possible de revanche de la France, le prince de Bismarck avait créé, postérieurement à la guerre de 1870-1871, la triple alliance entre son pays, l'Autriche-Hongrie et l'Italie. Par la suite, sans rompre avec la triplice, l'Italie s'est peu à peu rapprochée de la France et a signé avec cette dernière un traité d'arbitrage permanent, à la date du 25 décembre 1903. Puis sont intervenus entre les deux Etats, le 15 avril 1904, des accords sur lesquels nous reviendrons au chapitre III du livre II de cette première partie.

Pour faire contrepoids à la triple alliance, la Russie s'est unie à la France sous le tsar Alexandre III, et l'accord a été affirmé, à maintes reprises, dans les années qui ont suivi. D'un autre côté, la diplomatie française, en même temps qu'elle se rapprochait, comme on vient de le voir, de l'Italie, agissait de même à l'égard de la Grande-Bretagne. Les deux Etats concluaient, le 14 octobre 1903, un traité d'arbitrage permanent pareil à celui passé avec l'Italie, et, le 8 avril 1904, des accords liquidant toutes les questions pendantes, notamment celles de Terre-Neuve, d'Egypte et du Maroc. La question marocaine intéressant tout naturellement l'Espagne (1), les sphères d'influence espagnole et française ont fait l'objet d'un accord secret mentionné dans une déclaration du 6 octobre 1904 contenant l'affirmation de la communauté

(1) Conf. Rouard de Card, *Les relations de l'Espagne et du Maroc* ... dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1904, t. XI, pp. 50 et s.

entière de vues de la France et de l'Espagne au sujet de l'intégrité du Maroc. Préalablement, avait été signé le traité d'arbitrage permanent du 26 février 1904, semblable aux traités franco-italien et franco-anglais.

Quelque temps avant ces accords avec la France, l'Angleterre s'était unie au Japon, par un traité d'alliance du 30 janvier 1902, traité nominalement destiné à assurer le *statu quo* ainsi que la paix en Extrême-Orient, et à maintenir l'indépendance de la Chine et de la Corée. Au fond, le traité avait pour but de prévenir l'éventualité d'une action commune de la France et de la Russie en Asie.

Tandis que les puissances européennes se groupaient, ainsi qu'il vient d'être dit, l'Espagne essayait de reconstituer une sorte d'union économique, commerciale et industrielle avec ses anciennes colonies du Nouveau-Monde. Dans ce but, elle a organisé, à Madrid, en novembre 1900, un Congrès social et économique ibéro-américain réunissant, à côté des représentants de l'Espagne et du Portugal, les délégués des républiques de l'Amérique latine. On a voté dans ce Congrès une série de résolutions qui, même si elles ne se transforment point en traités formels, sont cependant de nature à exercer une influence morale sérieuse dans le sens du rapprochement espéré par la Péninsule. Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ont engagé la lutte avec l'Espagne sur le même terrain et tâché d'affirmer, dans le domaine des faits, l'hégémonie qu'ils ont tenté de s'attribuer sur l'Amérique entière par les multiples applications de la doctrine de Monroë. En 1889-1890, au Congrès de Washington, fut faite une première tentative de groupement et d'absorption de l'ensemble des républiques améri-

caines. Cette tentative restée infructueuse a été reprise en 1901 au Congrès de Mexico, qui ne paraît pas avoir produit des résultats plus appréciables. A une date toute récente, le gouvernement américain a poursuivi son plan de tutelle générale en favorisant la révolution qui a séparé l'isthme de Panama de la Colombie et donné définitivement à l'Union le canal interocéanique.

Ainsi, dans les premières années du xxe siècle, en laissant à part l'Allemagne que le relâchement de la triplice paraît avoir reléguée dans un certain isolement, nous voyons la plupart des puissances engagées dans des alliances, des ententes, ou tout au moins dans des projets du même ordre, qui constituent évidemment une sérieuse garantie de paix. Et pourtant, en vertu probablement de l'adage : *si vis pacem para bellum*, elles continuent à pratiquer le système des grandes armées permanentes et des armements à outrance, qui s'est introduit en Europe depuis la guerre franco-allemande, épuisant les ressources de tous les pays et les conduisant insensiblement à une ruine inévitable. Le tsar Nicolas II a essayé, à la fin du siècle dernier, d'arrêter l'incessante augmentation des effectifs militaires et des budgets de guerre. C'est dans ce but qu'a été provoquée par lui la réunion de la Conférence de La Haye de 1899, sur laquelle nous reviendrons à plusieurs reprises au cours de cet ouvrage. Cette conférence a échoué au point de vue spécial dont nous venons de parler ; mais elle a produit des résultats fort utiles relativement à la pacification en général et à l'adoucissement des pratiques de la guerre. Elle a, en effet, voté, à la date du 29 juillet, trois déclarations relatives à l'interdiction de certains projectiles et explosifs particulièrement nuisi-

bles et trois conventions concernant : *a*) l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève du 22 août 1864 ; *b*) les lois et coutumes de la guerre sur terre ; *c*) le règlement pacifique des conflits internationaux.

Vingt-six puissances avaient envoyé des délégués à La Haye ; et, à part de très rares exceptions, elles ont ratifié les déclarations et conventions. Ces puissances appartenaient à tous les pays du globe ; même pour la première fois, dans ce *Parlement international mondial*, on a vu les Etats asiatiques : la Chine, le Japon, le Siam et la Perse, figurer à côté des Etats américains et européens. On appréciera plus tard, en meilleure connaissance de cause, la portée considérable de cet acte international, peut-être le plus important du siècle dernier au point de vue du rapprochement des peuples, et qui, à raison de ses tendances humanitaires, a reçu le nom caractéristique de *Conférence de la Paix* (1).

Si l'on essaie maintenant de préciser les grandes lignes de la situation internationale générale à notre époque, on constate que, par un phénomène singulier, il est peu de périodes de l'histoire où les chances de guerre, en dépit des affirmations optimistes, aient été plus grandes, à raison surtout des armements à outrance dont il a été parlé ci-dessus, et où cependant le mouvement pacifique se soit en même temps affirmé d'une

(1) Conf. sur cette conférence, notre livre précité : *La Conférence internationale de la paix*. Voir également *infrà* le ch. IV du livre II de cette première partie. Cpr. de La Pradelle, *La Conférence de la paix*, 1900, extrait de la *Revue générale de droit international public*, 1899, VI, pp. 651 et s. ; A. Fried, *Handbuch der Friedensbewegung*, 1905, pp. 159 à 214.

façon plus intense ! De ces causes de guerre nous n'indiquerons que les principales ; et d'abord se présente la question d'Alsace-Lorraine. Pour la faire disparaître, divers moyens ont été proposés : notamment un partage laissant l'Alsace à l'Allemagne et rendant la Lorraine à la France, ou la neutralisation des deux provinces à l'image de la Suisse et de la Belgique, ou enfin la consultation des habitants par la voie du plébiscite international. Ce dernier procédé nous paraît seul humainement, rationnellement et juridiquement admissible, car c'est celui qui, suivant nous, doit s'appliquer à toutes les annexions de territoires sans exception. Basé sur la volonté même des êtres humains dont les destinées sont en jeu, il est inattaquable dans son principe, et constituerait bien, pour le cas qui nous occupe, *la solution par la voie du droit du problème alsacien-lorrain* (1).

Viennent ensuite les questions d'Orient et d'Extrême-Orient. Nous avons déjà parlé, au cours de cet aperçu historique, des divers épisodes de la question d'Orient, actuellement à l'état aigu en Macédoine. En ce qui concerne ce dernier pays, on a signé à Mürzteg, le 22 octobre 1903, un arrangement insuffisant, qui ne guérira certainement pas les maux de cette malheureuse province. Nous reviendrons plus loin, au chapitre III du livre II de cette première partie, sur le problème oriental, en indiquant la solution qu'on pourrait lui donner.

(1) Conf. sur ce point notre *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, §§ 540 et s. Voir, en ce sens, la déclaration faite par la Délégation permanente des sociétés françaises de la paix au Congrès national français de Nimes de 1904. *La Paix par le droit*, 1904, pp. 181 et s. (C. p. r. *infrà*, ch. III du livre II de cette première partie).

Constatons, pour le moment, que la principale difficulté provient des compétitions de certaines puissances qui aspirent à la succession de celui qu'un empereur russe appelait, il y a déjà longtemps, « *l'homme malade* ». Sur la question d'Orient est venue se greffer une question d'Extrême-Orient. Après avoir affecté un désintéressement absolu, les puissances européennes ont commencé le partage des dépouilles de la Chine ; et nous avons vu comment elles avaient évincé le Japon malgré ses victoires. Ce dernier, irrité par cette conduite, a gardé le silence jusqu'au moment où il s'est cru prêt ; puis il a fait à l'empire russe, au début de l'année 1904, une guerre non encore terminée qui comptera parmi les plus sanglantes et dans laquelle les deux adversaires auront fait preuve de qualités extraordinaires de courage, d'endurance et de ténacité. Le chiffre exact des hécatombes humaines du conflit anglo-russe, lorsqu'il sera plus tard connu, remplira le monde de stupeur et fera plus pour la cause de la paix que les prédications pacifiques les plus entraînantes.

Nous avons dit que, malgré les causes de guerre que nous venons d'indiquer dans leurs grandes lignes, le mouvement pacifique n'avait jamais peut-être été aussi fort qu'aujourd'hui. Les adeptes des doctrines pacifiques ont constitué, en tout pays, des sociétés nombreuses qui se groupent dans des Congrès nationaux et internationaux. De leur côté, les parlementaires pacifiques des divers Etats se réunissent, en nombre toujours croissant, dans des assemblées générales où sont discutées et élucidées les questions diverses qui se rattachent à la paix, de façon à guider l'action des parlements nationaux. C'est surtout l'arbitrage qui est en faveur et qui fait,

avec raison, l'objet de l'effort principal des pacifiques ; mais ce n'est pas seulement l'arbitrage sous forme de compromis isolé qui est recommandé ; on réclame encore l'insertion de la clause compromissoire et la confection de traités d'arbitrage permanent, soumettant aux arbitres, par avance, tous les litiges ultérieurs, sous certaines réserves déterminées. Les récentes et nombreuses stipulations de cette nature, dont nous avons parlé plus haut, montrent bien que les gouvernements ont compris la réelle puissance du mouvement pacifique et la nécessité de lui donner satisfaction.

Enfin, certains juristes, sur les idées desquels nous reviendrons, avaient conçu le projet de l'organisation d'une grande juridiction internationale jouant, toutes proportions gardées, entre les Etats, le même rôle que les tribunaux nationaux entre les citoyens d'un même pays. C'était la pensée d'Henri IV, reprise au cours des âges, avec des variantes nombreuses, par Grotius et l'abbé de Saint-Pierre, par Turgot, Kant, Bentham, Saint-Simon, Bluntschli, Lorimer, Fiore, Dudley-Field, Kamarowski et bien d'autres encore. Nous avions nous-même proposé un plan d'organisation de la juridiction internationale dans notre *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, plan qui a été, dans son principe, adopté, comme on le verra, par la Conférence de la paix. Cette Conférence a, en effet, réalisé le projet, considéré jusque-là comme une utopie pure et simple, de l'institution d'une Cour permanente d'arbitrage, sur laquelle nous insisterons en détail au chapitre IV du livre II de cette première partie.

On peut trouver une dernière preuve des tendances pacifiques de notre époque dans la fréquence des *Unions*

internationales, qui créent, sur des points particuliers, entre les Etats, des intérêts communs de toute sorte rendant les guerres plus désastreuses et partant plus difficiles. Ces unions se réalisent dans le domaine commercial, artistique, littéraire, industriel, etc. Les conventions qui les établissent contiennent parfois la clause compromissoire, c'est-à-dire la stipulation réservant le recours à l'arbitrage pour les difficultés soulevées par le traité. Certaines ont également constitué un bureau central chargé de fournir les renseignements nécessaires, de veiller aux intérêts de l'Union et de départager, par un arbitrage, les intérêts en conflit (1).

CHAPITRE III

LES SOURCES DU DROIT PUBLIC INTERNATIONAL

Les sources du droit public international sont *directes* et *indirectes*. Les sources directes et primordiales sont la *convention* et la *coutume*. Ce droit est donc soit *écrit*, soit non écrit ou *coutumier*, comme le sont encore les droits nationaux d'un certain nombre de peuples chez lesquels les usages ont une force égale à celle de la loi promulguée expressément par le législateur. Après les sources principales que nous venons d'indiquer, viennent les sources secondaires et indirectes, n'ayant qu'une autorité de raison, bien que cependant exerçant, en fait, une influence incontestable. Celles-ci comprennent la *légis-*

(1) Conf. Moynier, *Les bureaux internationaux des Unions universelles*, 1892.

lation et la *jurisprudence nationales des divers Etats*, les *décisions des tribunaux internationaux* et la *doctrine des internationalistes*, c'est-à-dire des juristes dont les écrits sont spécialement consacrés au droit international.

SECTION PREMIÈRE

Les sources directes

ARTICLE PREMIER

LES TRAITÉS INTERNATIONAUX (1)

Ils ont existé à toutes les époques et ont exercé la plus sérieuse influence sur la création et le développement du droit public international. Ils règlent des questions d'ensemble ou de détail et ont trait à tous les rapports internationaux. Limités le plus souvent aux relations de deux Etats et à un point particulier, ils groupent quelquefois un certain nombre de puissances relativement à des intérêts communs ou à la politique

(1) Certains auteurs leur assignent un rang supérieur à la coutume : Calvo, *loc. cit.* I, § 29 ; Chrétien, *loc. cit.*, § 15.

D'autres placent la coutume en première ligne : Rivier dans Holtzendorff, *loc. cit.*, § 22 ; Westlake, *loc. cit.*, p. 26 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 56 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 47 et 52 ; Leseur, *loc. cit.*, p. 23.

Nous estimons que les traités et la coutume constituent les deux sources directes du droit international, sans que l'on puisse établir entre elles un ordre quelconque, car les inconvénients et avantages respectifs qu'elles présentent sont à peu près équivalents. Conf. Chauveau, *loc. cit.*, pp. 70 et s.

générale. Parfois, aussi, ils établissent des principes de nature à guider, pour l'avenir, les contractants ultérieurs dans des espèces similaires. En ce dernier cas, bien que ne liant que les Etats signataires, les traités internationaux exercent une action considérable sur l'élaboration du droit international qui puise en eux des principes nouveaux contrôlés par l'expérience (1).

Les traités internationaux ont été réunis et publiés dans un certain nombre de recueils, dont les uns ont un caractère général, tandis que les autres sont particuliers à certains pays. Nous allons indiquer les principaux, soit généraux, soit particuliers, en ne remontant en général, pour ces derniers, qu'à la seconde moitié du XVIIIe siècle.

I. — Recueils généraux

Peller. — *Collectio præcipuorum tractatuum pacis ab anno 1647 ad annum 1666*, éditions 1667, 1684.

Leibnitz. — *Codex juris gentium diplomaticus*, 1693-1700, avec réimpression en 1747.

J. Bernard. — *Recueil des traités de paix, de trève, de neutralité, de suspension d'armes, etc., etc., depuis 536 jusqu'à 1700*, édit. 1700. — *Extrait du même recueil* par Jean Dumont, sous le titre de *Recueil des divers traités, etc.*, édit. 1707.

Cet ouvrage a servi de base à la collection suivante : *Corps universel diplomatique du droit des gens, contenant un recueil des traités d'alliance, de paix, de trève,*

(1) Renault, *loc. cit.*, p. 39 ; Rivier, *Principes du droit des gens*, I, pp. 37 et s. : Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 84 et s.

de neutralité, de commerce, d'échange, de protection, de garantie, etc., faits en Europe depuis Charlemagne jusqu'à présent — de 800 à 1730, par Jean Dumont. En 1710, Dumont avait déjà publié un *Nouveau recueil de traités d'alliance, etc.*

Jean Barbeyrac et Jean Rousset. — *Supplément au corps universel diplomatique de Dumont*, édit. 1739. Le premier volume contient l'histoire des anciens traités, depuis 1496 avant Jésus-Christ jusqu'à l'an 813 de l'ère chrétienne, par Barbeyrac. Les tomes II à V sont de Rousset et renferment l'histoire des traités depuis 813 jusqu'en 1738, avec l'indication du cérémonial diplomatique des cours de l'Europe. Un autre supplément au *Corps diplomatique* est l'œuvre de Saint-Priest, sous ce titre : *Histoire des traités de paix et autres négociations du XVIIe siècle* (1597-1679), édit. 1735.

Schmauss. — *Corpus juris gentium academicum* (1696-1731), édit. 1730-1731.

Wenck. — *Codex juris gentium recentissimi* (1735-1772), édit. 1781 à 1796.

Le recueil le plus important pour notre époque est celui de G.-F. de Martens, intitulé : *Recueil de traités d'alliance, de paix, de trève, etc....., et de plusieurs autres actes servant à la connaissance des relations étrangères des Puissances et Etats de l'Europe, tant dans leurs rapports mutuels que dans celui avec les Puissances et Etats dans d'autres parties du globe, depuis 1761 jusqu'à présent* (1808). Cet ouvrage a été continué jusqu'à nos jours, sous des titres divers, par MM. Ch. de Martens, neveu de l'auteur, Saalfeld, Murhard, Pinhas, Samwer et Stoerk. Son titre actuel est : *Nouveau recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports*

de droit international. Il est peu commode à consulter à raison de la confusion qu'il présente (1).

Viennent ensuite les recueils suivants.

Recueil manuel et pratique des traités et conventions sur lesquels sont établies les relations existant aujourd'hui entre les divers Etats souverains du globe, depuis l'année 1760 à l'époque actuelle, par MM. Ch. de Martens et de Cussy, continué par M. Geffcken, allant de 1846 à nos jours.

Résumé historique des principaux traités de paix conclus entre les puissances européennes, depuis le traité de Westphalie (1648) jusqu'au traité de Berlin (1878), par le prince Ouroussow, 1881.

Recueil des traités européens de la paix de Westphalie au traité de Paris de 1856, par Ghillany, avec traduction française et introduction de Schnitzler, 1856.

Recueil des traités de commerce et de navigation de Hauterive et Cussy, 1844.

Les Archives diplomatiques ou *Recueil mensuel de diplomatie et d'histoire*, fondé en 1861 et publié actuellement par M. Fardis avec la collaboration de M. L. Renault. Ce recueil contient des documents de tous les pays traduits en français.

II. — Recueils spéciaux

FRANCE. — Gerhard. — *Recueil des traités de paix, d'amitié, etc., etc., conclus entre la République française et les différentes puissances de l'Europe*, 1796, 1803.

(1) Kluber et Ott, *loc. cit.*, p. 478.

De Clercq. — *Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques conclus par la France avec les puissances étrangères*, publié sous les auspices du ministère des Affaires étrangères. Le tome XX a paru en 1900.

Dufet et Agnus. — *Recueil général des traités de commerce conclus entre la France et les Etats suivants : Angleterre, Belgique, Brésil, Chine, Japon, Nicaragua, Salvador, Sandwich (îles), Suisse et Turquie*, 1861.

Boiteau. — *Les traités de commerce*, 1864.

Allemagne. — *Die deutschen Handels-, Freundschafts-, consular-und literarischen Verträge...* 1883.... — *Deutsche Konsularverträge. ..* 1878.

Autriche-Hongrie. — Neumann. — *Recueil des traités et conventions conclus par l'Autriche avec les puissances étrangères, depuis 1763 jusqu'à nos jours*, 1855-1859. — Neumann et de Plasson. *Nouvelle suite*, 1877-1896.

Des collections spéciales contiennent les traités de l'Autriche avec l'Italie et la Porte ottomane. Consulter spécialement la collection du comte d'Angeberg, 1859.

Angleterre. — Lewis et Edward Hertslet. — *A complete collection of the treaties and conventions and reciprocal regulations at present subsisting between Great Britain and foreign Powers...*, 1827-1895.

Edward Hertslet. — *Hertslet Treaties...*, 1879.

Chalmers. — *A collection of treaties between Great Britain and other Powers*, 1870.

Bavière. — Kletke. — *Die Staatsverträge des Königreichs Bayern in Bezug auf Justiz-, Polizei-, Administrations-...*, 1860.

Belgique. — Garcia de la Vega. — *Recueil des traités et conventions concernant le royaume de Belgique*, 1850-1899, 17 vol.

De Buschère. — *Code de traités et arrangements internationaux intéressant la Belgique*, 1897, 2 vol.

Lanckmann. — *Traités de commerce et de navigation actuellement en vigueur entre la Belgique et les pays étrangers*, 1883.

Du même. — *Code des relations extérieures de la Belgique*, 1892.

Chine. — Mayers. — *Treaties between the empire of China and foreign powers...*, 1877.

Danemark. — *Recueil des traités politiques et de commerce publiés par le ministère des Affaires étrangères.*

Espagne. — Del Cantillo. — *Tratados de paz y de commercio que han hecho con las potencias estranjeras los monarcos españoles desde el anno 1700 hasta el dio*, édit. 1843.

De Olivart. — *Colleccion de tratados de Espana desde el reinado de Isabel II hasta nuestros dias*, 1890.

Ianer. — *Tratados de Espana*, 1869.

Italie. — *Raccolta dei trattati e delle convenzioni conchiuse fra il regno d'Italia ed i governi esteri.....* Collection du ministère des Affaires Etrangères.

Palma. — *Trattati e convenzioni in vigore fra il regno d'Italia e i governi esteri..*, 1879-1890.

Mazzoni. — *Raccolta delle lege...*, 1878.

Grèce. — Soutzo. — *Recueil de documents authentiques relatifs au droit public extérieur de la Grèce*, 1858.

Japon. — *Treaties and conventions concluded between the empire of Japon and foreign nations*, 1854-1874.

Pays-Bas. — *Recueil des traités politiques, territoriaux et de commerce concernant le royaume des Pays-Bas, de 1814 à 1830*, édit. 1843.

Lagemans. — *Recueil des traités et conventions conclus par le royaume des Pays-Bas avec les puissances étrangères, depuis 1813 jusqu'à nos jours.*

Van Dijk. — *Répertoire historique et chronologique des traités conclus par la Hollande, depuis 1789 jusqu'à nos jours*, édit. 1846.

Porte ottomane. — De Testa. — *Recueil des traités de la Porte ottomane avec les puissances étrangères, depuis 1536 jusqu'à nos jours*, 10 volumes parus, 1864-1901.

Aristarchi-Bey. — *Législation ottomane ou Recueil des lois, règlements, ordonnances, traités, capitulations et autres documents officiels de l'Empire ottoman*, publiée par D. Nicolaïdes, 1873-74.

Gatteschi. — *Manuale di diritto publico e privato ottomano*, contenant les principales capitulations et les traités de commerce, 1865.

Effendi Noradounghian. — *Recueil d'actes internationaux de l'Empire ottoman*, 6 vol., 1878-1902.

Portugal. — Borges de Castro et Judice Biker. — *Collecçao dos tratados, convençoes, contratos e actos publicos celebrados entra a coroa de Portugal e as mais potencias desde 1640 até ao presente*, 1842....

Prusse. — W. F. von Rohrscheid. — *Preussens Staatsverträge*, édit. de 1852.

Roumanie. — Djuvara. — *Traités, conventions et arrangements internationaux de la Roumanie.*

Russie. — *Documents et traités* publiés par la Chancellerie impériale de Saint-Pétersbourg, 1825....

F. de Martens. — *Recueil des traités et conventions conclus par la Russie avec les puissances étrangères*, publié par ordre du ministère des Affaires étrangères,

13 vol., avec des introductions historiques universellement appréciées. Ce recueil va de 1648 à nos jours, 1874....

Ivanowski. — *Recueil des traités en vigueur conclus par la Russie avec les puissances étrangères*, 1889-90.

D. de Menagios. — *Répertoire des traités, conventions et autres actes principaux de la Russie avec les puissances étrangères, depuis 1474 jusqu'à nos jours*, 1874.

Grazianski. — *Recueil des traités de commerce conclus par la Russie*, 1877.

Suisse. — Kaiser. — *Sammlung der eidgenossischen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen, der Konkordate zwischen den Kantonen und der Staatsverträge der Schweiz mit dem Auslande*, 1859-1862.

Eichmann. — *Handels-Niederlassungs-und Konsular Verträge der Schweiz mit dem Auslande*, 1885.

Suède. — Rydberg. — *Sveriges tractater mad främmande magter utgivne*, 1877.

Norvège. — *Diplomatarium Norvegicum*, 1848....

Wurtemberg. — Œchsle. — *Verzeichniss der von Wurtemberg mit auswärtigen Staaten*, 1842.

Amérique du Nord (Etats-Unis américains). — Elliot. — *American, diplomatic code, embracing the treaties and conventions beetween the United States and foreign Powers from 1778-1834.*

Minot. — *Treatises concluded by the United States*, 1844 et s. (publication annuelle).

Bancroft-Davis. — *Treaties and Conventions concluded beetween the United States of America and other Powers.*

Mexique. — *Republica mexicana, tratados y convenciones vigentes*, 1904.

Amérique du Sud. — Calvo. — *Recueil historique complet des traités, conventions, capitulations, armistices de tous les Etats de l'Amérique latine, depuis 1493 jusqu'à nos jours*, édit. 1862-69.

République Argentine. — *Tratados, Convenciones, Protocoles..... celebrados por la Republica Argentina*, recueil paraissant à Buenos-Ayres depuis 1901.

Chili — *Colleccion de tratados celebrados por la Republica de Chile con los Estados estranjeros*, 1857....

Colombie. — *Annales diplomaticos y consulares de Colombia*, édition officielle, publiée à partir de 1900, sous la direction de M. Uribe, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, professeur à la Faculté de Bogota.

Pérou. — *Collection nouvelle des traités du Pérou actuellement en vigueur*, 1876.

Amérique centrale. — *Colleccion de tratados celebrados entre Costa-Rica y varias naciones estranjeras*, 1861.

Pour faciliter les recherches dans les divers recueils que nous venons d'énumérer, MM. Tétot et de Ribier ont publié des répertoires que l'on consultera avec fruit. L'ouvrage de M. Tétot est intitulé : *Répertoire des traités de paix, de commerce, d'alliance, etc., conventions et autres actes conclus entre toutes les puissances du globe, principalement depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours* (1). Mais il serait à souhaiter que les Etats s'entendissent pour arriver à publier, d'une façon ininterrompue et méthodique, les traités, conventions et divers arrangements internationaux dont la connais-

(1) *Partie chronologique*, 1866; *alphabétique*, 1873. Conf. le *Supplement* de M. G. de Ribier, 1895, 97.

sance est indispensable. A cet effet, divers moyens ont été proposés. A la session de Genève, l'Institut de droit international a, le 7 septembre 1892, élaboré un projet de convention « concernant la création d'une union internationale pour la publication des traités conclus par les puissances qui y accéderont ». Le Conseil fédéral suisse s'était offert pour toutes les démarches diplomatiques nécessaires à la réalisation du projet (1).

En septembre-octobre 1894, s'est réunie, à Berne, une conférence provoquée par l'initiative du Conseil fédéral, à laquelle dix-huit Etats ont pris part. Les délégués ont échangé leurs vues sur la base d'un projet présenté par le Conseil fédéral (2). Il serait fort à souhaiter qu'on aboutît à créer l'Union internationale réclamée, ou, tout au moins, à assurer la publication méthodique, par une voie quelconque, des arrangements internationaux.

ARTICLE II

LES USAGES INTERNATIONAUX

Ces usages ont une grande portée pratique, pourvu qu'ils soient incontestés. On les constate par l'histoire et l'examen des divers documents diplomatiques, tels que procès-verbaux des conférences, discussion des Parlements, notes de chancellerie, circulaires, etc. (3).

(1) Conf. le *Tableau général de l'organisation et des travaux de l'Institut*, dressé par M. Lehr en 1893, pp. 22 et s. Conf. l'article de M. Rostworowski, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1894, t. I, pp. 135 et s.

(2) *Revue précitée*, 1895, II, pp. 221 et s.

(3) F. de Martens, *loc. cit.*, p. 248 ; Chauveau, *loc. cit.*, pp. 65 et s. Conf. Nys, *loc. cit.*, pp. 148 ; Renault, *loc. cit.*, pp. 41 et 42 ;

Cet travail a été facilité au moyen de l'habitude prise par les grands Etats de publier les documents diplomatiques afférents aux points importants, dans des recueils dont la couverture change de couleur avec les puissances. Il y a, en France, le livre jaune, en Angleterre, le livre bleu, en Italie, le livre vert, en Autriche, le livre rouge, etc. L'inviolabilité des agents diplomatiques, règle fondamentale du droit public international, est fondée sur l'usage.

SECTION II

Les sources indirectes

ARTICLE PREMIER

LA LÉGISLATION ET LA JURISPRUDENCE INTERNES

La législation nationale d'un Etat, aussi bien que les décisions judiciaires rendues par ses tribunaux, ne peuvent évidemment avoir de valeur absolue en dehors des frontières. Toutefois, elles jouissent en tout lieu d'une haute autorité de raison et sont acceptées à titre de précédent et d'exemples, quand elles sont conformes à la justice et au droit naturel.

Il est à remarquer, au surplus, que quelques pays ont cru devoir faire entrer dans leur législation positive certaines règles du droit public international. Ainsi l'Angleterre a porté, après les événements de la guerre

Leseur, *loc. cit.*, pp. 27 et s. ; Rivier dans Holtzendorff, *loc. cit.*, § 25 ; Lorimer, *loc. cit.*, pp. 23 et s.

de sécession, le 3 août 1870, une loi qui constitue véritablement la charte de la neutralité britannique. D'autres pays ont encore donné des instructions pour les armées en campagne, pour la conduite de leurs représentants à l'étranger, les déclarations de guerre, la neutralité, etc.

D'autre part, les tribunaux d'un Etat peuvent avoir à prendre parti sur des questions internationales. Ainsi les tribunaux des *prises maritimes* rendent de vraies sentences de droit international, bien que leur dispositif soit limité aux frontières.

Ces actes législatifs et ces décisions jurisprudentielles constituent donc des précédents autorisés, dont ne manqueront pas de s'inspirer, le cas échéant, les autres pays, quand la justice et le droit naturel en auront été les guides. Par là s'augmenteront les principes universellement admis du droit international coutumier ou conventionnel (1).

ARTICLE II

LES DÉCISIONS DES TRIBUNAUX INTERNATIONAUX

Il s'agit ici des sentences des tribunaux arbitraux statuant sur les difficultés pendantes entre les Etats. Sans doute, les décisions de ces tribunaux se limitent

(1) Pour les motifs développés au texte, nous considérons la législation et la jurisprudence interne comme une source *indirecte* du droit public international. Conf. en ce sens Holtzendorff, *loc. cit.*, pp. 107 et s. MM. Chauveau et Bonfils-Fauchille se prononcent toutefois en sens opposé. B.-F., *loc. cit.*, § 55 ; Chauv. *loc. cit.*, pp. 83 et s. Conf. dans notre sens : Despagnet, *loc. cit.*, § 63; Nys, *loc. cit.*, pp. 159 et s.; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 29 ; Renault, *loc. cit.*, pp. 43 et s.; Calvo, *loc. cit.*, § 35, tome I ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 88 et s.

aux hypothèses dans lesquelles elles sont intervenues ; mais leur autorité de raison, quand elles appliquent les vrais principes, comme, par exemple, le tribunal de Genève, dans la sentence de l'Alabama du 14 septembre 1872, est de nature à influer sensiblement sur le développement du droit international coutumier ou conventionnel. Ce rôle pourra et devra être surtout joué dans l'avenir par la cour arbitrale de La Haye, si elle devient, comme tout le fait prévoir, le juge de droit commun des conflits internationaux. Par elle se créera ainsi une véritable jurisprudence internationale, dont l'influence égalera, dans les rapports des Etats, celle des jurisprudences nationales des cours suprêmes, qui assurent l'harmonie dans l'interprétation des lois et inspirent les décisions ultérieures.

ARTICLE III

LA DOCTRINE DES INTERNATIONALISTES

L'œuvre des juristes qui ont écrit sur le droit public international dans les divers pays, est considérable. Sans doute, moins heureux que les jurisconsultes officiels du Bas-Empire, ils n'ont pas reçu la faculté d'interprétation législative ; mais leur autorité morale est prépondérante, car, le droit international manquant en certains points de bases certaines, c'est à la doctrine qu'on a nécessairement recours pour combler ces lacunes. Il convient donc, pour ce motif, de donner à la doctrine une grande place dans l'étude du droit public international. Et, si l'on fait, avec raison, appel aux écrits des juristes dans le droit interne, à plus forte raison doit-il

en être ainsi dans le droit international, pour les motifs que nous venons d'indiquer (1).

Les internationalistes ont contribué au développement du droit international, soit individuellement par des livres, brochures, articles de revue, consultations, conférences et l'enseignement de la chaire, soit collectivement dans des réunions et associations (2). De ces der-

(1) Consulter sur la littérature du droit public international : Renault, *loc. cit.*, pp. 65 et s.; Ompteda, *Literatur das gesammten sowohl natürlichen als positiven Völkerrecht*, 1875; Holtzendorff, *Introduction au droit des gens*, 1889, 4e partie. *Esquisse d'une histoire littéraire des systèmes et méthodes du droit des gens depuis Grotius jusqu'à nos jours* par A. Rivier ; Chauveau, *loc. cit.*, pp. 145 et s.; Kamptz, *Nue literatur des Völkerrechts seit dem Jahre*, 1874 ; F. de Martens, *loc. cit.*, I, pp. 201 et s.; Kluber, *Supplément au droit des gens moderne de l'Europe*, *Bibliothèque choisie du droit des gens*, pp. 471 et s.; Calvo, *loc. cit.*, I, pp. 27 et s.; 45 et s.; 55 et s.; 71 et s.; 101 et s.; 107 et s.; de Neumann, *Eléments du droit des gens moderne européen*, traduction Riedmatten, 1886, pp. 17 et s.; Nys, *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, aux tomes XIV, XV, XVI et XVII, et *Le droit international*, ch. IX, Les auteurs, pp. 213 et s.; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 147 et s., *Introduction*, VIII, *Notice bibliographique* ; Leseur, *loc. cit.*, pp. 106 et s., 141 et s.; Chrétien, *loc. cit.*, §§ 67 et s.; Holtzendorff-Zographos, *loc. cit.*, pp. 9, note, 13, 17 et s.; 21, 25, 28, 40 et s.; Westlake, *loc. cit.*, pp. 33 et s.; Lorimer, *loc. cit.*, pp. 40 et s.; Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens*, I, pp. 32 et s., 128 et s., 171 et s., 198 et s., 227 et s., 387 et s., II, 366 et s.; Rivier, *Principes du droit des gens*, I, pp. 30 et s.; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 24, note 3; Despagnet, *loc. cit.*, §§ 28 et s.; Bry, *loc. cit.*, §§ 29 et s.; La Gueronière, *loc. cit.*, I, pp. 184 et s.; Travers Twiss. *Le droit des gens ou des nations...*, 1887-89, I, *Introduction*, pp. XI et s.; Fiore, *Le nouveau droit intern...*, I, §§ 53 et s., 164 et s., 240 et s.; *Les fondateurs du droit international*, ouvrage précité.

Conf. les indications contenues dans les Annuaires de l'Institut sur les publications de ses membres et sur la bibliographie du droit international.

(2) Conf. sur le rôle des internationalistes dans l'élaboration du

nières, la principale est l'*Institut de droit international* fondé à Gand le 10 novembre 1873. L'Institut est composé d'un nombre limité de juristes de tous pays ; il élabore scientifiquement des projets de réglementation internationale, sur les points les plus importants, dans des sessions périodiques dont le compte rendu figure dans un *Annuaire* spécial indiqué ci-après. En 1873 également, à côté de l'Institut, véritable Académie internationale, s'est fondée, en Belgique, l'*Association pour la réforme et la codification du droit des gens*, devenue plus tard l'*Association de droit international*, qui tient, elle aussi, des congrès dont les programmes embrassent les grandes questions internationales (1).

Nous allons donner successivement, pour les diverses périodes historiques, l'indication des travaux d'ensemble publiés dans les divers Etats relativement au droit public international, en nous limitant, bien entendu, aux ouvrages fondamentaux et en négligeant, par la force même des choses, les nombreux travaux particuliers, articles de revue et brochures, que nous mentionnerons à propos des matières auxquelles ils sont spécialement consacrés.

I. — Moyen âge et temps modernes

Le publiciste le plus important de l'époque médiévale est *Machiavel*, né à Florence en 1469 et mort en 1527, membre du Conseil des dix, exilé par les Médicis, dont

droit public international, les judicieuses observations de M. Renault, *loc. cit.*, pp. 47 et s.

(1) Conf. sur cette association les détails que donne M. Renault, *loc. cit.*, pp. 52 et s.

il devint plus tard l'agent le plus fidèle. Il a écrit vers 1514 *Le Prince*, dédié à Laurent de Médicis, dans lequel il sépare nettement la politique et la morale. En politique, il ne voit que le succès; le prince doit être à la fois lion et renard et gouverner les peuples par la terreur (1).

Dans la période des temps modernes qui précède les traités de Westphalie, les premiers écrits émanent des religieux. François Vitoria (2), Domenicus Sotus (3) et François Suarez (4) établissent des principes basés sur la raison et la justice qui ne sont pas précisément en harmonie avec les idées de leur temps, par exemple celui qui consiste à voir dans les Indiens les vrais propriétaires du Nouveau-Monde et à condamner la traite des noirs.

Parmi les séculiers figurent : Balthazar de Ayala, grand prévôt de l'armée espagnole dans les Pays-Bas, Conrad Brunus, savant allemand, Albéric Gentilis, professeur à Oxford. Le premier, dans son traité : *De jure et officiis belli*, s'occupe en détail du droit de la guerre, 1584 ; le second traite des ambassadeurs ainsi que de leurs prérogatives, *De legationibus*, 1585 enfin du droit

(1) Conf. l'*Etude sur Machiavel* de M. Ch. Louandre en tête des œuvres politiques de Machiavel, traduction Périès, édit. Charpentier, 1864 ; Pasquale Villari, *N. Macchiav. e suoi tempi*, 1877 ; Chauveau, *loc. cit.*, p. 153 ; V. Waile, *Machiavel en France*.

(2) 1480-1546. Ouvrage intitulé : *Relationes theologiæ*, Conf. sur Vitoria, la monographie de M. Barthelemy, *François de Vitoria*, 1903.

(3) 1494-1560. Ouvrage intitulé : *De justitia et jure*.

(4) 1548-1617. Ouvrage intitulé : *De legibus ac Deo legislatore*. Cônf. la monographie de M. L. Roland, *Le droit international chez un théologien du XVIe siècle*, 1903.

de la guerre dans ses *Commentationes de jure belli*, 1588, et dans le *De justitiâ bellicâ*, 1590. Le dernier a, sur les deux matières, écrit des ouvrages intitulés : *De legationibus*, 1585, et *Commentationes de jure belli*, 1598 (1).

Les divers ouvrages qui précèdent ont une indéniable importance ; mais nul d'entre eux n'a dominé l'ensemble du droit public international. Ce mérite appartient, au contraire, à l'œuvre de Hugues de Groot ou Grotius, qualifié pour ce motif de père de la science du Droit des gens. Grotius, né à Delft en 1583, avocat général du fisc, pensionnaire de Rotterdam, ambassadeur en France, eut une vie fort agitée par suite d'une de ces querelles religieuses si nombreuses et si vives alors, si oubliées aujourd'hui, la querelle des Arminiens et des Gomaristes. Arminien, il fut enfermé par ses adversaires triomphants dans la citadelle de Louvenstein, d'où il sortit grâce au dévouement de sa femme. Il vint en France sous Louis XIII, y séjourna onze ans, y publia ses principaux travaux et mourut à Rostock en 1645.

On a de lui divers ouvrages, notamment le *Mare liberum*, défense de la liberté de la pleine mer, dont nous avons déjà parlé. Mais son œuvre principale est le célèbre traité *De jure belli ac pacis*, publié en 1625, qui a légué son nom à la postérité. Ce traité, dédié à Louis XIII, eut un immense retentissement et compta 47 éditions jusqu'en

(1) Consulter, sur Gentilis, la monographie de M. Nézard, 1903. Conf. Holland, *An inaugural lectures on Albericus Gentilis*, 1874, étude reproduite dans les *Studies in international law*. Conf. Nys, *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius*, p. 185. Du même, *Le Droit international*, pp. 226 et s.

1854 (1). Il fut cité comme un modèle par les professeurs des Universités longtemps après la mort de l'auteur et exerça une influence considérable sur la politique européenne. C'est donc une œuvre grandiose, le premier monument d'ensemble sur la science du droit international. Des traductions françaises en avaient été publiées notamment par Barbeyrac et Dugour au XVIIIe siècle; la dernière et la meilleure, de M. Pradier-Fodéré, date de 1867. Il a été également fait des traductions de l'ouvrage de Grotius en d'autres langues.

Depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution française, le nombre des publicistes du droit public international a été considérable. Les principaux de l'époque de Louis XIV sont les suivants : Samuel, baron Pufendorf, élève de Grotius, professeur aux Universités de Heidelberg et de Lund, qui eut une grande influence sur ses contemporains et ses successeurs. Ses ouvrages furent traduits en plusieurs langues et eurent plusieurs éditions. Il est l'auteur du *Jus naturæ et gentium*, 1672, avec un abrégé paru l'année suivante sous ce titre : *De officiis hominis et civis prout ipsi præscribuntur* (2). — Richard Zouch,

(1) Conf. sur Grotius, Kluber, *loc. cit.*, § 14 et *Bibliographie*, p. 500, § 27; Pradier-Fodéré, *Essai biographique et historique sur Grotius et son temps* en tête du premier volume de la traduction du *Droit de la guerre et de la paix* précitée. Voir la monographie très développée que consacre à Grotius M. Jules Basdevant, 1903. Conf. Nys, ouvrage précité, pp. 233 et s. On ne se contenta pas de traduire l'œuvre de Grotius dans la plupart des langues de l'Europe ; on en fit un enseignement universitaire pour lequel furent composés des abrégés *Enchiridium Grotianum*. Voir sur l'œuvre de Grotius, Rivier dans Holtzendorff, *Introduction au droit des gens*, §§ 86 et s.

(2) Conf. sur Pufendorf, Nys, *loc. cit.*, pp. 243 et s.; Wheaton, *Progrès du droit des gens*, 1846, I, pp. 128 et s. Voir la mono-

professeur à Oxford, qui défend les idées de Grotius dans son livre : *Juris et judicii fecialis sive juris inter gentes et quæstionum de eodem explicatio*, 1650. Comme nous l'avons fait remarquer, il emploie, le premier, l'expression de *jus inter gentes* substituée au terme de *jus gentium*, prévoyant en quelque sorte la révolution prochaine dans les idées généralement reçues (1). — Leibnitz, qui, dans une préface remarquable précédant son *Codex juris gentium diplomaticus*, ou collection des traités et autres actes diplomatiques, 1693-1700, soutient également les idées de Grotius (2). — Selden, *Mare clausum*, 1635, et *De jure naturali et gentium*, 1640 (3). — Hobbes, qui combat les idées de Grotius dans son livre : *Elementa philosophica de cive*, 1642, négation de l'idee de morale. — Molloy, publiciste anglais, *De jure maritimo et navali*, 1666, ouvrage qui eut neuf éditions. — Cumberland, *De legibus naturalibus commentatio*, 1677. Il s'attache à la réfutation des idées de Hobbes. — Domat, juriste français fort estimé, *Droit public et lois civiles dans leur ordre naturel*, ouvrage publié en 1687.

Les auteurs les plus estimés des règnes de Louis XV

graphie de M. P. Avril parue en 1903. Pufendorf est le plus illustre représentant de l'école du droit naturel qu'il admettait exclusivement, au point de repousser, comme nous l'avons dit plus haut, toute notion de droit des gens positif. Ses idées, sur ce point, furent combattues par Samuel Rachel, *De jure naturæ et gentium*, 1676, qui soutient la conception du droit public à côté du droit naturel. Conf. l'indication des auteurs qui se rattachèrent aux idées de Rachel dans Nys, *loc. cit.*, pp. 247 et s.

(1) Conf. sur Zouch, Wheaton, *loc. cit.*, pp. 141 et s. Voir aussi la monographie de M. Georges Scelle parue en 1903.

(2) Conf. sur Leibnitz, Wheaton, *loc. cit.*, I, pp. 139 et s.

(3) Conf. sur Selden, Wheaton, *loc. cit.*, pp. 144 et s.

et de Louis XVI sont : Christian, baron de Wolff, professeur de mathématiques, de philosophie et de droit des gens. Il a publié un ouvrage intitulé : *Jus gentium methodo scientificâ pertractatum*, 1749-65. De 1750 à 1766 parut un abrégé du premier ouvrage sous ce titre : *Institutiones juris naturæ et gentium*. Disciple de Leibnitz, Wolff se rattache aux doctrines de Grotius (1). — Emeric de Vattel, conseiller privé à Dresde. Il a popularisé les idées de Wolff dans : *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des souverains*, 1758. Vattel a joui d'une autorité considérable; ses écrits ont eu plusieurs éditions et traductions. La dernière édition française de M. Pradier-Fodéré date de 1863 (2). — Cornelius Van Bynkershoek, président du tribunal d'appel suprême de La Haye. Il a écrit sur la liberté des mers, *De dominio maris*, 1702, sur le droit d'ambassade, *De foro legatorum*, 1721 et le droit public général, *Quæstiones juris publici*, 1737 (3). — Heinecceius, 1681-1741, qui a publié à Genève neuf volumes d'œuvres diverses, parmi lesquelles les *Elementa juris naturæ et gentium*. — Montesquieu, dont le célèbre *Esprit des lois*, 1748, traduit dans la plupart des langues de l'Europe, donne sur le droit des gens des notions qui eurent une influence considérable. — Rutherforth, publiciste anglais, disciple de Grotius, *Institutes of natural Law* parues en 1754. — L'abbé

(1) Consulter sur Wolff la monographie de M. L. Olive, 1904 ; Nys, *loc. cit.*, pp. 252 et s.

(2) Consulter sur Vattel la monographie de M. Mallarmé, 1904 ; Nys, *loc. cit.*, pp. 255 et s.

(3) Consulter sur Bynkershoek la monographie de M. Delpech, 1904.

de Mably, publiciste français qui exerça une grande influence sur la Révolution française. Son ouvrage intitulé : *Le droit public de l'Europe fondé sur les traités*, 1747 avec réimpression à Genève en 1776, fut prohibé en France. — Burlamaqui, 1694-1748, professeur et conseiller d'Etat, qui a donné de nombreux ouvrages condensés dans ses *Principes du droit de la nature et des gens*, complétés par de Felice, 8 vol., 1766-1768. — Moser, professeur à Tubingue et directeur de l'Université de Francfort-sur-l'Oder, 1701-1785. Il est l'auteur d'écrits nombreux, dans lesquels il n'accepte que le droit des gens pratique et positif (1). Citons enfin : Achenwall, *Jus naturæ*, 1750-1752, et Neyron, *Principes du droit des gens européen*, 1783.

Kant et Bentham peuvent encore être rangés parmi les publicistes du droit international d'avant la Révolution française, le premier avec son *Essai sur la paix perpétuelle* paru en 1795, et le second, grâce à son *Essai de droit international* composé de 1786 à 1789 et publié après sa mort.

II. — Période contemporaine

Depuis la Révolution française jusqu'aux traités de 1815, les publicistes ne sont pas nombreux. Napoléon Ier n'aimait pas les initiatives trop personnelles ; toutes les énergies, en France et au dehors, se tournaient vers les armes ; et l'inexorable conscription était un constant

(1) *Eléments de la science du droit des gens, 1732. Notes sur le droit des gens*, 1736. *Principes du droit des gens européen en temps de paix*, 1750, ... *en temps de guerre*, 1752. Conf. sur Moser, Nys, *loc. cit.*, pp. 257 et s.; Heffter, *loc. cit.*, p. 35.

obstacle à l'éclosion de travaux qui ne peuvent guère se poursuivre que dans les milieux calmes et pacifiques.

Le principal juriste de cette époque est G. F. de Martens (1756-1822), professeur à Goettingue, conseiller d'Etat du roi Jérôme et représentant du Hanovre près la Diète germanique. Il a publié en 1788 un *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, augmenté de notes par Pinheiro-Ferrera. Ce travail obtint un très grand renom et eut plusieurs éditions ; il a été traduit dans presque toutes les langues ; en 1858 et en 1864, M. Vergé en a donné des éditions françaises documentées (1).

Viennent ensuite : Lampredi (1761-1836), *Droit de la nature et des gens*. — De Bassols, *Institutions du droit public général*, 1802. — Gérard de Rayneval, *Institutions du droit de la nature et des gens*, 1803. — De Flassan, *Histoire générale de la diplomatie française*, 1811. — Saalfeld, *Programme*, publié en 1811 et suivi en 1833 d'un ouvrage beaucoup plus important intitulé : *Handbuch des positiven Völkerrechts*. — Goudon d'Asoni, *Du droit public et du droit des gens, ou principes d'association civile et politique, suivi d'un projet de paix générale et perpétuelle*, 1808. — Schmalz, *Droit des gens européen*, traduction française de Bohm, 1823. — Schmelzing, *Programme systématique...*, 1818-1820.

Notre époque a produit une admirable floraison d'ouvrages de droit public international. Les citer tous étant

(1) Conf. sur G. F. de Martens, la monographie de M. Bailby, 1904. Toutes les monographies précédemment citées sur les auteurs anciens, ainsi que celle sur de Martens ont été réunies dans l'ouvrage précité : *Les fondateurs du droit international*. Conf. Nys, *loc. cit.*, pp. 258 et s. et F. de Martens, *loc. cit.*, I, pp. 219 et s.

impossible, nous allons nous borner à l'énumération des travaux d'ensemble les plus importants.

A. — FRANCE. — Bonfils-Fauchille. — *Manuel de droit international privé (Droit des gens)*, 4e édition, 1904.

Bry. — *Précis élémentaire de droit international public*, 4e édition, 1901.

Chauveau. — *Le droit des gens ou droit international public*. Introduction (Notions générales. Historique. Méthode). 1892.

Chrétien et Nachbaur. — *Principes de droit international public*, 1893, 1 vol. paru.

Despagnet. — *Cours de droit international public*. 2e édition, 1899.

Dufraisse. — *Histoire du droit de guerre et de paix*, 1867.

Foignet. — *Manuel élémentaire du droit international public*, 3e édition, 1899.

Funck-Brentano et Sorel. *Précis du droit des gens*, 1877.

G. de Garden. — *Code diplomatique de l'Europe ou principes et maximes du droit des gens modernes*, 1853.

G. de Garden. — *Répertoire diplomatique*, 1860-62.

Guelle. — *Précis des lois de la guerre*, 1884

De la Guerronière. — *Le droit public et l'Europe moderne*, 1876.

Leseur. — *Introduction à un cours de droit international public*, 1893.

A. Mérignhac. — *Les lois et coutumes de la guerre sur terre, d'après le droit international moderne*....., 1903.

Morin. — *Les lois relatives à la guerre selon le droit des gens moderne, le droit public et le droit criminel des pays civilisés*, 1872, 2 vol.

Piédelièvre. — *Précis de droit international public ou droit des gens*, 2 vol, 1894-95.

Pillet. — *Les lois actuelles de la guerre*, 2e édition, 1901.

Pillet. — *Le droit de la guerre*, 1892, 2 vol.

Poinsard. — *Etudes de droit international conventionnel*, première série, 1894.

Pradier-Fodéré. — *Traité de droit international public européen et américain*, 1884-1897, 7 volumes.

Louis Renault. — *Introduction à l'étude du droit international*, 1879.

Rouard de Card. — *Etudes de droit international*, 1890.

B. — Allemagne et Autriche. — Bluntschli. — *Le droit international codifié*, traduction française Lardy, 4e édition, 1886.

Bulmerincq. — *Praxis, Theorie und Codification des Völkerrechts*, 1874.

Du même. — *Völkerrecht oder Internationales Recht* dans le *Manuel de droit public* de Marquardsen.

Domin-Petrushevecz. — *Précis d'un code de droit international*, 1861.

Gareis. — *Institutionen des Völkerrechts*, 1888.

Hartman. — *Institutionen des praktischen Völkerrechts...*, 2e édition, 1878.

Heffter. — *Le droit international de l'Europe*, traduction française Bergson, 4e édition française par H. Geffcken, 1883.

Heilborn. — *Das System des Völkerrechts*, 1896.

Holtzendorff. — *Éléments de droit international public*, traduction française Zographos, 1891.

Holtzendorff et Rivier. — *Introduction au droit des gens*, 1888.

Klüber. — *Droit des gens moderne de l'Europe ;* ouvrage annoté par A. Ott, 2e édition, 1874.

Lentner. — *Grundriss des Völkerrechts, Diplomatie und Staatspraxis*, 1828.

Liszt. — *Das Völkerrecht systematisch dargestellt*, 3e édition, 1904.

Lueder. — *Der neueste Codifications-versuch in Völkerrecht*, 1874.

Neumann. — *Éléments du droit des gens moderne de l'Europe*, traduction française Riedmatten, 1886.

Oppenheim. — *System des Völkerrechts*, 2e édition, 1866.

Quaritsch. — *Compendium des europäischen Völkerrecht*, 1875.

Schulze. — *Grundriss der Vortesungen über Völkerrecht*, 1880.

Ulmann. — *Völkerrecht*, 1898.

Winter. — *Système de la diplomatie*, 1830.

C. — Angleterre et États-Unis de l'Amérique du Nord. — Creasy. — *First platform of international law*, 1876.

Davis. — *Outlines of international law*, 1887.

Dudley-Field. — *Projet d'un code international*, traduction française A. Rolin, 1881.

Gardner. — *Institutes of international law*, 1860.

Hall. — *A treatise on international law*, 5e édition, 1904.

Ferguson. — *Manual of international law*, 1884.

Halleck. — *International law, on rules regulating...*, 1893.

Holland. — *The elements of jurisprudence...*, 1880.

Holland. — *Studies in international law*, 1898.

Kent. — *Commentaries on international law...*, 1878.

William Beach Lawrence. — *Commentaire sur les éléments du droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens de Wheaton*, 1868 à 1880.

T. J. Lawrence. — *A handbook of public international law*, 1898.

Lorimer. — *Principes de droit international*, traduction française Nys, 1885.

Manning. — *Commentaries on the law of nations*, édition Scheldon Amos, 1875.

Phillimore. — *Commentaries upon international law*, 1879-90, 3e édition, 1879.

Pomeroy. — *Lectures on international law in time of Peace*, 1886, édition Woolseley.

Polson. — *Principles of the law of nations. To whih is added diplomacy*, by Th. Horne, 1854.

Scheldon Amos. — *Lectures on international law*, 1874, réédité en 1875.

Seebohm. — *De la réforme du droit des gens*, traduction française Farjasse, 1873.

Sumner Maine. — *Le droit international. La guerre*, 1890.

Taylor. — *A treatise of international public law*, 1902.

Travers Twiss. — *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes*, traduction française, 1887-89, 2 vol.

Westlake. — *Etude sur les principes du droit international*, traduction française Nys, 1895.

Du même. — *International law*, 1904.

Henri Wheaton. — *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours*, édition française, 1846.

Henry Wheaton. — *Éléments de droit international*, édition française, 1874.

Wildmann. — *Institutes of international law*, 1849-50, 2 vol., consacrés l'un au temps de paix, l'autre au temps de guerre.

Woolseley. — *Introduction to the study of international law...*, 5e édition. 1879.

Wharton. — *A digest of the international law of the United States...*, 3e édition, 1896.

D. — Italie et Grèce. — Baroli. — *Diritto naturale privato e publico*. 1837.

Del Bon. — *Istituzioni di diritto pubblico internazionale*. 1868.

Brusa. — *Dell' odierno diritto internazionale pubblico studii critici*. Introduction à l'ouvrage de Casanova cité ci-après.

Celli. — *Sistema di diritto internazionale moderno*, 1870.

Carnazza-Amari. — *Traité de droit international public en temps de paix*, traduction française Montanari-Revest, 1880-82. 2 vol.

Casanova — *Lezioni di diritto internazionale*. édition Brusa, 1876.

Cimbali. — *Della necessità di un nuovo diritto inter-*

nazionale conforme allo spirito dei nuovi tempi a della vera civilta, 1904.

Contuzzi. — *Il diritto delle genti dell' Umanita*, 1880.

Farnese. — *Proposta di un codice di diritto internazionale*, 1873.

Ferrero Gola. — *Corso di diritto internazionale pubblico, privato e maritimo*, 1866.

Pasquale Fiore. — *Nouveau droit international public suivant les besoins de la civilisation moderne*, traduction française de M. Antoine, 1885-86.

Pasquale Fiore. — *Le droit international codifié et sa sanction juridique*, traduction française A. Chrétien, 1890.

Fusitano. — *Introduzione a un corso di diritto internazionale*, 1885.

Macri. — *Teorica del diritto internazionale*, 1883-84.

Mamiani. — *Di un nuovo diritto pubblico europeo*, 1859.

Magnani. — *La scienza nuova del diritto internazionale*, 1895.

Morello. — *Introduzione alla scienza del diritto internazionale...*, 1868-70.

Mancini. — *Diritto internazionale Proluzioni*, volume publié en 1873 par M. Pierantoni.

Parodo. — *Essai de codification du droit international*, 1851.

Pierantoni. — *Trattato di diritto internazionale*, 1881.

Pierantoni. — *Storia degli studii di diritto internazionale in Italia*, 2e édition, 1902.

Pertile. — *Elementi di diritto internazionale moderno per servir alla scuola*, 1877.

Sandona. — *Trattato di diritto internazionale moderno*, 1876.

Sarripolos. — Τα των εθνων εν ειρηνη και εν πολεμω νομιμα (*Droit des gens pendant la paix et pendant la guerre*), 1860.

Turcotti. — *Introduzione al nuovo codice di diritto delle genti*, 1874.

E. — Espagne, Portugal et Amérique du Sud. — Acosta. — *Corso elemental de derecho internacional, y historia de los tratados*, 1894.

Albertini. — *Derecho diplomatico en sus applicationes especiales a las republicas sudamericanas*, 1866.

Amancio Alcorta. — *Cours de droit international public*, traduction française de Lehr, 1887, premier volume.

Arenal. — *Ensayo sobra el derecho de gentes*, 1879.

Bello. — *Principios de derecho de gentes*, édition de 1840 et 1864, et édition de 1883 de Carlos Martinez Silva, sous le nom de *Principios de derecho internacional*.

Calvo. — *Le droit international théorique et pratique*, 5e édition avec supplément, 1887-96, 6 vol.

Calvo. — *Manuel de droit international public et privé*, 1892.

Calvo. — *Dictionnaire de droit international public et privé*, 1885.

Cruchaga. — *Nociones de derecho internacional*, 2e édition, 1902.

Diaz de Medina. — *Nociones de derecho internacional moderno*, 4e édition, 1899.

Ferrater. — *Codigo de derecho internacional*, 1846 et 1847.

Gestoso y Acosta. — *Curso de derecho internacional publico*, 2e édition, 1898.

Gomar. — *Curso elemental de derecho de gentes*, 1864-66.

Guesalaga. — *Derecho diplomatico con los ultimos casos de controversia entre los Estados*, 1900.

R. de Labra. — *Derecho internacional*, 1877.

Lopez Sanchez. — *Elementos de derecho internacional publico*, 1868-77.

Madiedo. — *Tratado de derecho de gentes, internacional, diplomatico y consular*, 1874.

Matta Albuquerque. — *Elementos de direito das gentes*, 1851.

De Olivart. — *Manual de derecho internacional publico y privado*, 1886.

De Olivart. — *Tratado y notas de derecho internacional publico*, 1887.

Païva. — *Elementos do direïto das gentes*, 5e édition, 1873.

Pando. — *Elementos de derecho internacional*, 2e édition, 1852.

Pinheiro-Ferrera. — *Cours de droit public interne et externe*, 1830.

Prida. — *Estudios de derecho internacional publico y privado*, 1901.

Riquelme. — *Elementos de derecho politico internacional, con explication de todas las reglas que constituyen el derecho internacional espanol*, 1849.

Sanchez. — *Elementos del derecho internacional publico*, 1866-1877.

Seijas. — *El derecho internacional hispano-americano publico y privado*, 1884, 6 vol.

Testa. — *Le droit public international maritime*, traduction française Boutiron, 1886.

Torres-Campos. — *Elementos de derecho internacional publico*, 1890.

Trias. — *Derecho internacional publico*, 1890.

F. — Russie. — Bialeki. — *De la signification du droit international et de ses éléments*, 1872.

Jean de Bloch. — *La guerre*, traduction française de l'ouvrage intitulé : *La guerre future aux points de vue technique, économique et politique*, 1899, 6 vol.

Besobrazof. — *Principes du droit des gens*, 1839.

Kapouskine. — *Aperçu des sujets du droit international*, 1856, et *Le droit international*, 1873.

Katchenowski. — *Cours de droit international*, 1863-66.

Kazansky. — *Manuel du droit international public et privé* (en russe), 2e édition, 1904.

F. de Martens. — *Traité de droit international*, traduction française Léo, 1886-87, 3 vol.

F. de Martens. — *La paix et la guerre*, traduction française de Sancé, 1901.

Novicow. — *La fédération de l'Europe*, 1901.

Simson. — *Système du droit international*, tome I. — *Les principes fondamentaux*, 1900.

Stoïanoff. — *Esquisses de l'histoire et de la dogmatique du droit des gens*, 1875.

G. — Belgique, Danemark, Pays-Bas, Suisse. — Arntz. — *Programme du cours de droit des gens....* 1882.

Bornemann. — *Forelæsingar over den positiven Volkeret*, édition de Goos et Krueger, 1866.

Hornung. — *Résumé des cours de droit public et de droit international*, 1879.

Kolderup Rosenvinge. — *Grundrips af den positiv Folkeret*, 2e édition, 1835.

Laurent. -- *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, 2e édition, 1880, 18 vol.

Ernest Nys. — *Le droit international ; les Principes ; les Théories ; les Faits*, tome Ier paru en 1904.

Rivier. — *Principes du droit des gens*, 2 vol., 1896.

Il convient enfin, après les auteurs, de mentionner les principaux recueils et revues consacrés soit au droit public international, soit au droit privé international, soit, enfin, au droit public interne, en se limitant, bien entendu, dans ces deux derniers cas, à ceux de ces organes qui réservent une large place au droit public international.

A. — France. — 1° *Annuaire de l'Institut de droit international*, publié annuellement depuis 1877, contenant le résumé des travaux et délibérations de l'Institut dont nous avons parlé plus haut. En 1893, M. Lehr, Secrétaire général, a publié un *Tableau général* des travaux de la compagnie pendant les deux premières périodes décennales de son existence (1873-1892). — 2° *Journal de droit international privé*, fondé en 1874 par M. Clunet. Conf. les *Tables générales* parues en 1905. — 3° *Revue générale de droit international public*, fondée en 1894 par MM. Pillet et Fauchille, dirigée actuellement par ce dernier. — 4° *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, fondée en 1894 par M. Larnaude, actuellement

dirigée par MM. Boucard et Jèze. — 5° *Bulletin de la Société de législation comparée* et *Annuaires de législation étrangère*, publiés annuellement, depuis 1869, par cette Société. — 6° *Questions diplomatiques et coloniales*, créées en 1897. — 7° *Mémorial diplomatique*, fondé en 1862 par M. Simon et dirigé actuellement par M. Serment. — 8° *Archives diplomatiques*, recueil mensuel international, fondé en 1861, publié par M. Fardis, avec la collaboration de M. Louis Renault. Nous l'avons fait figurer plus haut comme recueil de documents; mais il contient aussi une quatrième partie où l'on trouve des chroniques relatives aux divers pays. — 9° *Recueil des arbitrages internationaux* fondé en 1905 par MM. de Lapradelle et Politis, t. I, 1905.

B. — Allemagne. — 1° *Annalen des deutschen Reiches*, publiées depuis 1868 par M. G. Hirth. — 2° *Archiv für öffentliches Recht* de MM. Laband, Mayer et Stoerk. — 3° *Jahrbücher für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im deutschen Reiche*, publication créée par M. Holtzendorff depuis 1871 et continuée par M. Schmoller. — 4° *Zeitschrift für das privat-und öffentliche Recht der Gegenwart*, revue fondée par M. Von Grünhut.

C. — Belgique. — En 1869, a été créée la *Revue de droit international et de législation comparée*, sous la direction de MM. Asser, Rolin-Jaëquemyns et Westlake. Le rédacteur en chef en est actuellement M. Edouard Rolin.

D. — Grande-Bretagne. — 1° *The law Magazine and Review...*, publication datant de 1823 et étendue en 1874 aux questions intéressant l'ensemble des nations et les problèmes généraux du droit des gens. — 2° *The diplomatic Review*.

E. — Italie. — En 1898, M. Fiore a fondé, de concert avec d'autres juristes, la *Revista di diritto internazionale e di legislazione comparata.*

F. — Colombie. — *Annales diplomaticos y consulares de Columbia,* publiées depuis 1901 par le ministère des Affaires étrangères.

G. — République Argentine. — *Bulletin argentin de droit international privé,* fondé et publié depuis 1903 par M. S. Zeballos.

H. — Japon. — En 1902, M. Nagao Ariga a créé à Tokio, avec plusieurs de ses collègues, la *Revue de droit international* qui a fait appel à la collaboration des internationalistes occidentaux.

LIVRE II

LES THÉORIES GÉNÉRALES

Il est, comme nous l'avons déjà fait remarquer dans notre *Introduction*, un certain nombre de théories générales dominant tout l'ensemble du droit public international et dont l'étude s'impose avant celle de ce droit lui-même, car, seules, elles permettent de dégager nettement les principes qui doivent régir les rapports des Etats aussi bien pendant la paix que pendant la guerre. Et, s'il est nécessaire de se baser sur des données claires et précises à propos de toute étude juridique, il semble que cette nécessité devienne encore plus pressante en ce qui concerne le droit public international, à raison de la gravité des intérêts qu'il met en jeu, des critiques dont il a été l'objet et enfin de l'incertitude, en des points malheureusement encore assez nombreux, des règles appelées à le régir.

L'étude préalable des théories générales dont nous venons de parler, n'a pas été ordinairement abordée par les auteurs, soit qu'ils n'en aient point pénétré toute l'importance, soit qu'ils n'aient pas aperçu le lien profond qui unit certains problèmes du droit interne et du

droit externe, notamment la notion de la personnalité et de la souveraineté de l'Etat. Or, c'est principalement à cette notion de personnalité et de souveraineté étatiques que peuvent et doivent être rattachées les théories générales dominant le droit public international tout entier. En effet, l'idée de personnalité et de souveraineté est à la base de tout droit public interne ou externe, en sorte que, relativement au droit public international, aussi bien qu'au regard du droit public national, elle doit faire l'objet d'un examen préalable à tout travail d'ensemble. D'autre part, il faut bien se rendre compte que l'Etat ne change pas, ainsi que nous l'avons fait remarquer dans notre *Introduction*, suivant qu'on l'envisage au dedans ou au dehors, et que, par suite, l'étude fragmentaire des principes qui le régissent conduirait à des erreurs certaines. Il nous a paru, pour ce motif, indispensable de préciser ce qu'est l'Etat à l'intérieur et de prendre parti sur les controverses qui, à ce dernier point de vue, ont été élevées au sujet de sa nature même, aussi bien que de ses attributions essentielles, pour en tirer, relativement au côté extérieur, les déductions qui s'imposeront.

Il a été donné de l'Etat des définitions nombreuses qui ont, en général, le tort de l'envisager exclusivement soit à l'intérieur soit à l'extérieur, car les auteurs se sont uniquement placés à l'un ou à l'autre point de vue. Voici celle que nous proposons comme paraissant répondre à cette unité nécessaire de l'Etat considéré au dedans ou au dehors. Nous définirons l'Etat « *une personnalité morale, souveraine et indépendante, reconnue comme telle dans la collectivité des Etats, propriétaire d'un territoire fixe et permanent, dirigeant librement,*

sans aucune immixtion étrangère prépondérante, sa politique intérieure ou extérieure, et capable, grâce à son organisation interne, d'assurer soit l'exercice de ses droits, soit l'exécution de ses obligations ».

Il est possible de grouper autour de cette définition les diverses théories générales qui vont être examinées dans le présent livre. Nous verrons, tout d'abord, ce qu'est l'Etat dans le droit public interne, et quel parti il convient de prendre relativement aux controverses auxquelles, à ce point de vue, ont donné lieu ses caractères essentiels. Puis nous transporterons les données acquises dans le domaine international, de façon à bien mettre en lumière la nature de l'Etat sujet du droit public externe et à le distinguer des autres organismes internationaux qui sont appelés à jouer un rôle secondaire dans les rapports des nations, et avec lesquels on l'a trop souvent confondu. L'Etat ainsi caractérisé et circonscrit, nous examinerons les conditions qui lui sont nécessaires pour remplir sa mission internationale et les causes, soit primordiales, soit secondaires, d'ordre absolu ou relatif, qui dirigeront et influenceront ses destinées. Nous avons, enfin, déjà dit plus haut que le droit public international n'est pas un droit pareil aux autres droits nationaux qui comportent des législateurs et des juges officiels, ainsi qu'une sanction assurée par les pouvoirs publics. Il conviendra donc de se demander dans quelle mesure et par quels moyens on parviendra à substituer le droit à la violence dans les rapports des Etats souverains. Cette dernière question apparaît comme dominant l'ensemble du droit public externe ; elle est grave entre toutes, car de sa solution dépend l'orientation ultérieure des destinées de l'Humanité !

CHAPITRE PREMIER

LA PERSONNALITÉ ÉTATIQUE ET LE PRINCIPE DE SOUVERAINETÉ

I

L'Etat est une personne morale, la première et la plus nécessaire de toutes les créations du droit. Il personnifie, en effet, au dedans et au dehors, l'existence même du peuple ; et c'est de lui que procèdent les autres êtres de raison qui, sous sa direction ou son contrôle, accomplissent les missions diverses en vue desquelles ils ont été créés.

La personnalité de l'Etat est le résultat et le groupement de toutes les personnalités individuelles et collectives se trouvant sur le territoire, de tous les êtres dont la réunion constitue la nation, qui ont donné mandat de représenter et de protéger leurs intérêts à une puissance investie, à des conditions déterminées, de la souveraineté intérieure et extérieure.

La personnalité étatique a été quelquefois considérée comme différente par certains auteurs, suivant qu'on l'envisageait au point de vue interne ou externe. L'Etat aurait une double personnalité nationale et internationale qui se gérerait par des règles différentes. Une semblable division doit être absolument écartée : c'est le même organisme qui a reçu le mandat de représenter les intérêts de la nation au dedans comme au dehors. Le but poursuivi dans les deux cas est le même : il consiste toujours dans la direction, la protection et la satisfaction de ces intérêts. Le théâtre change sans doute ; le champ

d'action se modifie, mais la raison d'être de l'Etat ne change pas. Au surplus, la personnalité externe ne saurait même se concevoir que si elle se base sur le groupement interne qui lui sert de support, ou, mieux encore, que si elle traduit vis-à-vis des autres Etats la volonté de ce groupement. Concluons donc que l'Etat est un et indivisible, qu'on l'envisage au dedans ou au dehors des frontières, comme la nation dont il est l'émanation et qui est elle-même une et indivisible. Si on le veut, l'Etat a une physionomie double, interne et externe, mais cette double physionomie appartient à une personnalité unique.

Jusqu'à notre époque, la personnalité de l'Etat avait été admise d'une façon à peu près unanime par les juristes les plus autorisés en France et à l'étranger, aussi bien dans l'ordre du droit interne que dans celui du droit externe (1). Pour M. Esmein, « l'Etat est la personnification juridique d'une nation » (2). M. Berthélemy y voit également : « la personnification juridique de la nation » (3). Suivant Bluntschli, « l'Etat est l'incarnation et la personnification de la puissance de la nation », ou encore « la

(1) La personnalité étatique internationale paraît avoir été admise sans contestation aucune dans les temps antérieurs à la Révolution française. Grotius la suppose dans sa définition de l'Etat : *Le droit de la guerre et de la paix*, L. I, ch. I, § XIV, édit. Pradier-Fodéré, 1867, I, p. 90 ; et Vattel définit expressément l'Etat, « Une personne morale ayant son entendement et sa volonté propre et qui est capable d'obligations et de droits ». *Le droit des gens*, Préliminaires, § 2, édit. Pradier-Fodéré, 1863, I, p. 73.

(2) *Eléments de droit constitutionnel*, 3e édition, 1903, pp. 1 et 2.

(3) *Traité élémentaire de droit administratif*, 2e édition, 1902. Début des *Notions préliminaires*.

personne politiquement organisée de la nation dans un pays déterminé ». Et l'auteur ajoute que « la reconnaissance de cette personnalité est aussi importante dans le droit public que dans le droit des gens ou le droit privé » (1). M. Laband qualifie l'Etat « une unité organisée, une personne » (2). M. Jellinek, à propos de la conception juridique de la notion d'Etat, parle de « personnalité ou personne » (3). M. Orlando place dans « la personnalité juridique de l'Etat la base essentielle de la science du droit public » (4). M. Nys écrit : « La nature de l'Etat-personne, de l'Etat conçu comme la personnification de la collectivité réunit presque tous les suffrages » (5). M. F. de Martens, affirme que l'Etat est « une personne, c'est-à-dire un être qui a des droits déterminés et contracte des obligations juridiques » (6). Suivant M. Pradier-Fodéré, les Etats sont les seules personnes du droit international (7). M. Despagnet est d'avis que l'Etat a deux caractères essentiels : la personnalité juridique et la souveraineté (8).

Développant l'idée générale dans une thèse soutenue à l'université de Genève, en 1866, sous ce titre : *Etude sur la souveraineté et l'Etat fédéral*, M. Borel s'exprime

(1) *Théorie générale de l'Etat*, traduction Riedmatten, 1877, pp. 17 et 420 et *Droit internat. codifié*, art. 17.

(2) *Le droit public de l'Empire allemand*, édit. française, 1900, t. I, p. 101.

(3) *System der öffentlichen subjektiven Rechte*, 1892, pp. 20 et s.

(4) *Principes de droit public et constitutionnel*, traduct. franç. Bouissy et Mestre, 1902, p. 17.

(5) *Droit international*, ouvrage précité, p. 335.

(6) *Loc. cit.*, I, § 54.

(7) *Loc. cit.*, I, § 44.

(8) *Cours de droit intern. public*, § 72.

ainsi : « Quelques auteurs ont tout d'abord nié la personnalité de l'Etat. Pour eux, la personnalité n'appartient qu'à l'homme ; l'être moral est une fiction à bannir du domaine de la science. L'Etat n'est pas une personne, c'est un objet dominé par une volonté souveraine qui est en dehors de lui..... Aujourd'hui, ce système matérialiste est à peu près complètement abandonné et on s'accorde, avec raison, à reconnaître la personnalité de l'Etat comme base du droit public moderne. Nier l'existence de l'Etat comme être moral collectif et le résoudre en une série de pouvoirs appartenant à un individu ou à une masse, c'est absolument méconnaître l'état actuel de la civilisation et de la conscience juridique des peuples..... Depuis longtemps l'Etat est, pour nous, la plus haute et la plus complète des collectivités ; il embrasse le peuple et le monarque ; il n'est pas au-dessous d'eux ; et l'expression juridique de cette idée est la personnalité de l'Etat comme sujet suprême du droit public.... » (1).

(1) P. 19. Admettent la personnalité de l'Etat : MM. Michoud, *Revue du droit public et de la science sociale en France et à l'étranger*, 1895, II, p. 2 et 1899, I, p. 14 ; Gierke, *Die Grundbegriffe des Staats* dans la *Tübinger Zeitschrift für die gesammten Staats wissenschaften*, 1874, t. XXX, pp. 152 et ss., 175 et s. ; Leseur, *loc. cit.*, p. 9 ; Chrétien, *loc. cit.*, I, § 76 ; Hauriou, *Droit administratif*, 5e édition, p. 5 ; Villey, *Traité élémentaire d'économie politique*, 1885, pp. 90 et s. ; Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, 1899, pp. 67 et s. : Mestre, *Les personnes morales et le principe de leur responsabilité pénale*, 1899, p. 145 ; Wheaton, *Eléments du droit international*, I, ch. II, *initio* ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 154 ; Fiore, *Nouveau droit internat.*, I, §§ 290, 305 et *Droit internat. codifié*, art. 30 et 31 ; Sirmagieff, *Thèse sur la situation des Etats mi-souverains au point de vue international*, Paris, 1889, p. 135 ; Funck-Brentano

A la suite de quelques juristes qui l'avaient présentée sous une forme un peu atténuée (1), notre collègue de la Faculté de droit de Bordeaux, M. Léon Duguit, a repris nettement et sans ambages la thèse de la négation de la personnalité étatique, dans un récent et remarquable ouvrage, intitulé : *L'Etat, le droit objectif et la loi positive* (2). L'auteur nie qu'on doive voir en l'Etat

et Sorel, *Précis du droit des gens*, 1877, p. 32 ; Combothecra, *La conception juridique de l'Etat*, 1899, *passim* et principalement ch. IV ; Kluber, *loc. cit.*, §§ 20 et 37 ; Otto Mayer, *Le droit administratif allemand*, édit. française de la collection Boucard et Jèze, 1903, t. I, p. 43 ; de Martens, *loc. cit.*, I, pp. 265, 307 et s. ; de Mougins-Roquefort, *loc. cit.*, p. 12 ; Kent, *Commentaries on internal law*, 1878, I, 3 ; Renault, *loc. cit.*, p. 80 ; Neumann, *loc. cit.*, p. 21 ; Holtzendorff, *loc. cit.*, § 16, p. 57 ; Rivier, *Principes du droit des gens*, I, p. 45 ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 61 ; Bry, *loc. cit.*, § 27 ; Dupuis, dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1897, t. IV, p. 761. L'Institut de droit international, à la session de Copenhague, a voté, le 28 août 1897, un projet de résolution sur la capacité des personnes morales publiques étrangères parmi lesquelles figurent les Etats. *Annuaire de l'Institut de droit internat.*, t. XVI, p. 307 et s.

(1) Ainsi le professeur Korkounov, tout en acceptant, au fond, les suites de l'idée de personnalité, et notamment l'autorité souveraine, dit néanmoins que, pour expliquer la force, l'autorité et la souveraineté de l'Etat, il n'est pas nécessaire de le « *personnifier* », c'est-à-dire de lui attribuer la volonté d'avoir l'autorité souveraine et la conscience qu'il la possède. *Obstchoja teorija prawa*, 1898, 5e édition russe. Voir la traduction française du « *Cours de théorie générale du droit* », par M. Tchernoff, 1903, p. 381. — A rapprocher également les théories qui font de l'Etat, non point le *sujet*, mais l'*objet* de la souveraineté. En ce sens notamment Seydel, *Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre*, 1873, p. 99 et la réfutation dans Borel, ouvrage précité, p. 19, note 26.

(2) *Etudes de droit public*, I, 1901. Voir pour les passages importants dans lesquels l'auteur précise sa doctrine, les pages 5, 15, 19, 24, 29, 80, 97, 242, 259, 262, 264.

Dans un tout récent ouvrage paru en 1904 sous ce titre : *Les*

l'unité personnifiée qu'on a habituellement en vue. Pour lui, dans tous les groupements humains, il n'y a qu'une seule réalité : la personne humaine, c'est-à-dire la conscience de la personnalité de l'individu. L'Etat, c'est donc l'homme lui-même, « le groupe d'hommes qui, en fait, dans une société, sont naturellement plus forts que les autres ». Il estime que l'idée d'une puissance naturelle, légitime parce qu'elle appartient à l'unanimité, est une fiction. Les hommes pensant, agissant, sont les seules réalités du monde social ; et l'on ne saurait donner la personnalité à ce qui n'est que la *manifestation d'une force*. On n'a jamais vu, dit-il, cet être vivant, organisé, pensant et voulant qu'on appelle l'Etat. Et lorsqu'un certain nombre d'hommes veulent et pensent la même chose à la même époque, il en résulte simplement une volonté et une conscience qui ne sont que la somme des consciences et des volontés individuelles.

Après avoir nié la personnalité étatique, M. Duguit résume comme suit sa doctrine positive : « L'Etat, c'est la force matérielle, quelle que soit son origine ; elle est et reste un simple fait : mais elle devient légitime si ceux qui la détiennent l'emploient à l'accomplissement des obligations négatives ou positives que leur impose la *règle de droit*, c'est-à-dire, l'emploient à la réalisation du droit. Le droit n'est donc point, suivant l'expression de Ihering, la politique de la force ; il est la limite de la

principes généraux du droit administratif, M. Jèze, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lille, a nié lui aussi la personnalité étatique. M. Jèze reprend, au point de vue du droit administratif, en les développant en certains points, les arguments de M. Duguit, car, ainsi qu'il le dit lui-même à la note 2 de la page 8, son étude a pour base les deux livres de M. Duguit sur l'*Etat*.

force ». Pourquoi donc les hommes vivent-ils en société et veulent-ils vivre en société ? 1° Parce qu'ils ont la conscience de besoins communs auxquels ils ne peuvent donner satisfaction que par la vie commune (solidarité par similitudes) ; 2° parce qu'ils ont conscience qu'ils ont des aptitudes et des besoins différents et qu'ils ne peuvent assurer la satisfaction de ces besoins que par un échange de services dus à la diversité des aptitudes spéciales (solidarité par division du travail).

Ainsi, pour M. Duguit, la doctrine de la *solidarité* est *le fait fondamental de toute société humaine*. Elle ne commande pas ; elle n'est même pas une règle de conduite ; elle constate qu'en fait les hommes sont solidaires les uns des autres, c'est-à-dire qu'ils ont des besoins communs qu'ils ne peuvent satisfaire qu'en commun ; qu'ils ont des aptitudes différentes et des besoins divers qu'ils ne peuvent satisfaire que par un échange de mutuels services. « Elle n'est pas un impératif pour l'homme ; mais, si l'homme veut vivre, comme il ne peut vivre qu'en société, il doit conformer ses actes à la solidarité sociale ». Le seul principe dirigeant consisterait donc dans l'application de la règle de droit ou de la légitimité des buts conforme à la solidarité humaine. Et tout être humain qui accomplit un acte en conformité avec cette règle de droit, établit, par le fait même, une situation juridique subjective. De là se déduisent les règles suivantes : 1° tout individu a le pouvoir d'écarter ou de réparer l'atteinte portée par un acte quelconque aux éléments de la solidarité sociale ; 2° tout individu a le devoir de ne faire aucun acte déterminé contraire à la réalisation de cette solidarité. Et le groupe social qui, en fait, est plus fort qu'un autre et détient le pouvoir à

ce titre, doit se conformer lui aussi aux mêmes règles de conduite, en sorte que le principe de solidarité sociale oblige les gouvernants aussi bien que les gouvernés. La volonté du gouvernant n'a d'autorité que si elle est conforme à la règle de droit ; c'est de l'idée de solidarité qu'elle tire sa force et sa valeur, et non de ce fait qu'elle est la représentation de la majorité. Les lois n'ont de caractère obligatoire que si elles sont l'expression de la solidarité sociale ; la règle de droit préexiste à tout groupement humain qui tire d'elle seule son pouvoir et doit mettre à son service la force nécessaire pour en assurer les prescriptions.

Le système qui nie l'existence d'une représentation personnifiant la nation, amène à des résultats inadmissibles au point de vue interne. Tout d'abord, par voie de conséquence, disparaît le principe de souveraineté, les gouvernants étant soumis à la même règle de droit que les particuliers. Nous reviendrons, plus loin, comme il convient, sur ce premier point. M. Duguit, du reste, on le verra, logique avec lui-même, repousse la souveraineté comme la personnalité. D'autre part, l'acte du gouvernant ayant le même caractère que celui du particulier, il n'existe plus aucune différence entre le droit public et le droit privé. M. Duguit, au surplus, n'hésite pas davantage devant cette seconde conséquence, tout en reconnaissant pourtant, principe indéniable, que l'acte de volonté d'un agent étatique peut être exécuté par la contrainte, ce qui n'a jamais lieu pour celui du particulier. Mais cette circonstance lui paraît *négligeable*, parce qu'en réalité « l'effet de droit est produit par une volonté identique à celle d'un particulier » (1).

(1) *Loc. cit.*, pp. 139, 187 et 369.

Or, tous les auteurs et toutes les législations, sans exception, admettent comme fondamentale la division du droit public et du droit privé. Et la raison démontre que c'est à bon droit. Peut-on, en effet, régir par les mêmes règles les intérêts des collectivités et ceux des individus, ceux de la nation et ceux de l'homme isolé ? N'est-il pas évident que l'intérêt particulier doit s'effacer devant l'intérêt général ? L'idée est devenue banale à force d'être répétée : le droit public diffère du droit privé autant que les intérêts publics auxquels il correspond, diffèrent des intérêts privés dont s'occupe le second. Il en sera ainsi tant qu'il y aura des sociétés organisées (1).

L'absence de sanction, qui paraît négligeable à M. Duguit, nous semble, au contraire, de la plus haute importance, car, à défaut de cette sanction, la règle de droit reste à l'état de principe purement abstrait. Le droit peut, sans doute, se concevoir indépendamment de la sanction au point de vue de la philosophie, de la morale ou de la sociologie ; mais, quand on en arrive à la conception juridique, quand on quitte la sphère du droit naturel pour celle des réalités pratiques, tout ramène à l'idée de sanction. Et c'est alors que l'Etat, représentation des volontés individuelles, qui a reçu

(1) La proposition émise aux Institutes de Justinien (Livre I, tit. I, § 4) : « *Publicum jus est quod ad statum rei romanæ spectat ; privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet* », sera exacte tant qu'il y aura des Etats et des particuliers. Elle a été admise par les juristes anciens et modernes. Sans doute, la distinction entre les deux branches du droit pourra être plus ou moins tranchée ; mais la séparation de principe n'en existera pas moins. M. Korkounov dit que la division du droit en droit privé et en droit public est fondamentale et reconnue par tous, *loc. cit.*, p. 353.

d'elles le mandat d'assurer l'application du droit, intervient pour mettre en mouvement la force publique dans l'intérêt de ce droit méconnu ou lésé. C'est là une des attributions primordiales de l'Etat, la plus utile peut-être, puisque, sans elle, le droit demeure imparfait et se cantonne dans le domaine plus ou moins variable et incertain, suivant les individus, de la morale et de la conscience humaines. Il n'est véritablement droit effectif que lorsqu'il a été décrété et sanctionné par ceux qui ont reçu le mandat nécessaire à cet égard. « L'attribut distinctif de l'Etat, dit M. Korkounov, c'est que « seul il réalise, d'une façon indépendante, le pouvoir coercitif » (1).

En dehors de la décision législative sanctionnée, le cas échéant, par la force, qui établira dans quel sens est la règle de droit ? Entre gouvernants et gouvernés affirmant des prétentions contradictoires, surtout dans les cas où la règle de droit apparaîtra comme indécise, qui sera chargé de statuer en définitive, sinon les représentants officiels de l'Etat, ayant reçu mission de légiférer, de juger et de contraindre ? Pour tous ces motifs, les auteurs, en général, ne séparent pas le principe de droit et l'idée de sanction, suivant en cela l'exemple des juristes romains qui, allant plus loin, n'étudiaient pas le droit lui-même, mais l'action en justice. Les grands jurisconsultes français, MM. Aubry et Rau, déclarent, en ce sens que : « le droit est l'ensemble des préceptes ou règles de conduite à l'observation desquels il est permis d'astreindre l'homme par une coercition extérieure ou physique » (2). Il ne suffit donc pas de dire,

(1) *Ibidem*, p. 370. Conf. W. Wilson, *L'Etat*, n. 1387.
(2) *Cours de droit civil français*, 5e édition, 1897, t. I, § 4, p. 2.

comme M. Duguit, que la contrainte donne simplement plus de force à la règle de droit existant sans elle et en dehors d'elle (1) Il faut aller plus loin et affirmer que cette contrainte est indispensable dans une société organisée ; que cette société devient Etat précisément grâce à l'organisation d'une « force capable de vaincre les résistances individuelles » ; et que cette force elle-même peut s'établir seulement au moyen d'une « association où chacun se trouve contenu dans ses devoirs par la puissance de tous » (2). Les principes du droit naturel s'imposent à la conscience humaine par leur haute autorité de raison ; mais il est indispensable, en outre, qu'ils soient proclamés et qu'il existe dans la société une puissance extérieure qui les manifeste et constitue un pouvoir souverain devant en assurer la réalisation (3). En dehors

Kant identifie les deux idées de droit et de contrainte, *Métaphysique du droit*, traduct. Barni, p. 45. — Dans *La lutte pour le droit*, traduct. de Meulenaere, 1890, p. 54. Von Ihering dit : « L'essence du droit est la réalisation pratique. Une règle de droit qui n'a jamais été réalisée, ou qui a cessé de l'être, ne mérite plus ce nom. C'est devenu un rouage inerte qui ne fait plus aucun travail dans le mécanisme du droit et que l'on peut enlever sans qu'il en résulte dans le monde aucun changement ». Conf. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, pp. 197 et s. ; Laband, *loc. cit.* ; Beudant, *Le droit individuel et l'Etat*, 2e édition, 1891, pp. 18 et s. Conf. dans le même sens Esmein, *loc. cit.*, p. 8, qui cite le curieux exemple de Locke, lequel, pour faire du droit naturel un véritable droit, n'a rien trouvé de mieux que de le sanctionner par un pouvoir exécutif. *Contrà*, Pradier-Fodéré *loc. cit.*, I, pp. 31 et s., et *Principes généraux de droit, de politique et de législation*, chap. XIV, p. 506.

(1) *Loc. cit.*, pp. 114, 123, 126.

(2) Aubry et Rau, *loc. cit.*, p. 3.

(3) Molinier, *Cours élémentaire de droit constitutionnel*, 1885, I, p. 73.

de cette puissance mettant la force au service du droit, on tombe fatalement dans l'anarchie, car les citoyens d'un même pays, en opposition, soit entre eux, soit avec les pouvoirs publics, au sujet de la meilleure interprétation à donner à la *règle de droit* nécessairement envisagée de façons divergentes, en seront réduits à se faire justice à eux-mêmes et à recourir à l'insurrection (1). Or, c'est précisément la mission sociale de l'Etat, la plus haute et la plus nécessaire, que d'empêcher de pareils excès. La vérité de la proposition que nous avançons, apparaîtra d'une façon encore plus incontestable quand nous aborderons ci-après la discussion de la question de souveraineté de l'Etat; qui, l'on s'en rendra compte, est intimement liée à celle de la personnalité.

En résumé, il convient de détacher nettement la personnalité étatique en tête de toute étude de droit public interne. Nous avouons n'avoir qu'un goût très limité pour les théories qui voient dans l'Etat une création biologique vivant comme l'être humain, un organisme offrant les mêmes phénomènes de naissance, de croissance et de mort que les individus (2). Plus sim-

(1) Après avoir examiné les diverses thèses émises à propos du droit à l'insurrection et rappelé l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, M. Duguit conclut que, si, théoriquement, le droit de résister à un gouvernement injuste et de le renverser par la force est incontestable, en pratique l'exercice d'un tel pouvoir offrirait bien des dangers. *Ibidem*, pp. 262 et 316. Or la façon dont M. Duguit entend l'interprétation et la sanction de la *règle de droit*, nous semble de nature à multiplier les applications de ce pouvoir réputé avec raison bien dangereux. Conf. Chénon, *Théorie catholique de la souveraineté nationale*. Extrait de la *Revue canonique*, 1898, pp. 19 et s.

(2) Le père de ces théories est Herbert Spencer, d'après lequel les sociétés sont des organismes vivants pareils aux individus, se

plement, nous concevons l'Etat comme une fiction indispensable aux divers points de vue ci-dessus indiqués,

développant comme ces derniers, avec le même appareil d'organisation et les mêmes phénomènes. Conf. l'ouvrage intitulé : *Du principe de sociologie*, traduct. Cazelles et Gerschal, 1879, t. II, 2e partie, ch. I. Herbert Spencer s'est rencontré, dans les points essentiels, consciemment ou inconsciemment, avec Auguste Comte. Voir, de ce dernier, le *Système de politique positive ou traité de sociologie*, 1852, t. II, contenant la statique sociale ou le traité abstrait de l'ordre humain. Il est exposé au ch. V, dès les premières lignes, que les éléments de l'ordre social doivent correspondre aux parties essentielles de notre existence cérébrale, l'activité, le sentiment, l'intelligence. Aux pages 289 et s. A. Comte établit un parallélisme, qu'il qualifie de nécessaire, entre l'organisme collectif et l'organisme individuel.

Conf. dans le sens des idées de Spencer et de Comte : Epinas, *Les sociétés animales*, 1878, pp. 214 et s. ; Schœffle, *Bau und Leben des socialen Kœrpers*, 1875-81, *passim*, 4 vol. ; Novicow, *La politique internationale*, 1886, pp. 13 et s. ; Worms, *Organisme et société*, 1893, pp. 5 et 17 ; Lilienfeld et Novicow dans les *Annales de l'Institut international de sociologie*, 1894, pp. 39 et s. et 1897, pp. 192 et s. Conf. Alengry, *Essai historique et critique sur la sociologie d'Auguste Comte*, 1904, pp. 231 et s.

Notre collègue, M. Hauriou, a appliqué à la société les principes de la mécanique rationnelle et les lois de la thermodynamique. Ouvrage intitulé : *Le mouvement social*, paru en 1899. Cpr. la réfutation des idées de l'auteur par M. Bouasse dans la *Revue de métaphysique*, avec la réponse de M. Hauriou, *Ibidem*, nos de mars et de mai 1899. Voir la réfutation des idées de Spencer et de Comte dans Vareilles-Sommières, *Les principes fondamentaux du droit*, pp. 169 et s. « La science du droit a fait aujourd'hui justice, dit M. Le Fur, de cette théorie fantaisiste qui ne se trouve plus guère soutenue, au moins en France, que par quelques rares philosophes », *Etat fédéral et confédération d'Etats*, 1896, p. 406, note 1. Conf. Villey, *Principes d'économie politique*, 2e édition, pp. 102 et 103 et *Revue de droit public*, 1904, t. XXI, p. 9. Conf. les développements consacrés par M. Deslandres à la *méthode sociologique* dans ses Etudes sur *La crise de la science politique* publiées dans la *Revue du droit public*, années 1900 et s., t. XIII, 1900, pp. 249 et s.

spécialement pour décréter et sanctionner la *règle de droit* au mieux des intérêts de la collectivité. On s'est élevé parfois contre les fictions légales, qui, dit-on, sont arbitraires, ne correspondent à rien de réel. Mais on a répondu très heureusement, semble-t-il, que la notion de l'Etat-personne traduit les réalités les plus hautes : la nation et la patrie ! (1). Ces réalités, que résume l'Etat-personne, vont apparaître d'une façon encore plus saisissante dans la sphère internationale à laquelle nous arrivons.

II

Si, à l'intérieur, dans les rapports entre les gouvernants et les gouvernés, il est possible de concevoir, sous les réserves qui ont été ci-dessus formulées, la personnalité étatique remplacée par divers organes correspondant aux diverses fonctions de l'Etat, il n'en saurait être ainsi dans les rapports internationaux. Ces rapports, en effet, s'établissent entre des entités qu'on ne saurait scinder et envisager d'une façon partielle. C'est la nation tout entière qui agit, qui devient responsable ; mais, ne pouvant elle-même effectuer un acte (car on ne voit pas bien tous les Français traitant avec tous les Anglais, tous les Allemands ou tous les Russes), elle doit remettre aux mains d'un mandataire le soin de la représenter.

(1) Esmein, *loc. cit.*, p. 34. Bluntschli a pu dire très exactement : « La gloire et l'honneur de l'Etat réchauffent et grandissent le cœur de ses enfants. Les plus nobles âmes ont exposé leur fortune et leur vie pour ses droits, sa liberté, son indépendance..... Si l'Etat n'avait pas cette haute personnalité morale, l'idée si grande et si chère de la patrie ne se comprendrait pas ». *Théorie générale de l'Etat*, p. 17.

Ainsi les traités, qui sont les actes les plus importants de la vie internationale, sont conclus, suivant l'expression consacrée, au nom des *Hautes Parties contractantes*, c'est-à-dire des Etats ; et il n'est pas possible qu'il en soit autrement. Dans l'ordre constitutionnel interne, divers organes seront appelés, en général, à s'occuper du traité, principalement l'exécutif et le législatif (1) ; au contraire, dans le domaine international, on ne voit jamais en présence que les seuls Etats dont la personnalité s'affirme alors d'une façon tellement éclatante qu'elle défie toute négation. Ainsi, il peut exister à l'intérieur des organes spéciaux préposés à l'accomplissement de telle ou telle fonction étatique ; mais ces organes ne sont pas l'Etat, soit au dedans, soit au dehors. A ce dernier point de vue spécialement, ils s'effacent, une fois leur mission interne terminée, laissant agir l'Etat seul entièrement responsable, ayant seul la capacité suffisante vis-à-vis des autres Etats.

Et cette manière de voir est la seule admissible. En effet, les organes d'accomplissement des fonctions étatiques peuvent varier à l'infini suivant les Etats ; la substitution du régime démocratique au régime monarchique, et inversement, amènera, le plus souvent, un changement complet dans la constitution, au point de vue de la confection des traités et de leurs conditions de validité. Il faudrait donc admettre que le changement de la forme gouvernementale entraînerait la caducité des traités, grâce au changement des organes préposés à

(1) M. Esmein dit que la conclusion définitive du traité est comprise dans « une sorte de zone mixte qui confine, à la fois au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif et qui, dans les constitutions modernes est disputée entre eux » *Loc. cit*, p. 568.

leur conclusion ; que l'accord passé avec un monarque ne lie pas le régime démocratique qui lui succède ou réciproquement. Une pareille donnée serait inadmissible comme contraire à la bonne foi internationale et aux intérêts bien entendus des nations qui, les unes après les autres, souffriraient de son application. On admet donc que les traités antérieurs sont valables, tant qu'ils ne tombent pas sous le coup d'une cause de caducité admise par le droit international. Ainsi, à côté de la forme interne changeante, au-dessus des organes changeant avec la forme, existe l'Etat immuable et perpétuel dans son essence, sans discontinuité ni interruption, parce qu'il représente la nation qui ne meurt point. L'Etat dure autant que le groupement humain à la tête duquel il se trouve et qu'il personnifie au dedans et au dehors (1).

De même, les obligations diverses incombant à un Etat persistent malgré le changement des organes qui les avaient assumées, par exemple les obligations pécuniaires ; et ce maintien, comme celui des traités, ne peut s'expliquer que par la pérennité de l'Etat à côté des organes transitoires. La personnalité immanente de l'Etat apparaît donc comme indispensable pour assurer la sécurité et la loyauté des relations internationales de toute sorte, le respect des droits acquis, en un mot la continuité, la justice et la tranquillité dans les rapports des diverses communautés politiques.

Ne pourrait-on échapper aux conséquences que nous venons de signaler, en appliquant en l'espèce la théorie des droits acquis formulée par certains jurisconsultes à

(1) Esmein, *loc. cit.*, p. 2.

propos d'autres hypothèses (1), et dire que, soit les traités, soit, d'une manière plus générale, les situations internationales acquises survivent à la disparition de ceux qui les ont constitués et lient les régimes postérieurs ? Nous ne le pensons point, car il y a, dans tout traité qualifié de perpétuel, une clause tacite en vertu de laquelle les parties ne sont censées s'être liées que pour le temps où seront encore existants les intérêts et les motifs essentiels qui ont déterminé leur consentement, en sorte que l'accord reste seulement obligatoire tant que les circonstances dans lesquelles il a été conclu ne se modifient pas d'une manière absolue. C'est la clause : *rebus sic stantibus*, qui domine nécessairement l'ensemble des stipulations internationales et les dominera toujours, parce que les pouvoirs publics internes, gardiens et dépositaires des intérêts nationaux, ne peuvent contracter des obligations qui lieraient indéfiniment les générations futures. Ces stipulations ont donc pour limites, par la force même des choses, le maintien des grandes lignes de l'état social existant lors de leur conclusion ; le salut des Etats est leur loi suprême et aucune nation ne consentirait à continuer l'accomplissement d'une obligation qui risquerait de compromettre des intérêts essentiels (2).

(1) Notre collègue, M. Pillet, dans son récent et suggestif ouvrage paru en 1904, sous le titre de « *Principes de droit international privé* », expose, dans la 4e partie, au chap. XVIII, la théorie des droits acquis qu'il applique aux situations du droit privé international. Conf. spécialement la dissertation très étudiée et très personnelle développée aux §§ 273 et s.

(2) Conf. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, II, § 905 ; Bluntschli, *loc. cit.*, art. 415 et 416 ; Rolin-Jacquemyns, dans la *Revue de droit int. et de législat. comp.*, 1888, p. 620 ; Olivi, même *Revue*, 1891,

Or, la clause : *rebus sic stantibus* a permis d'échapper, sous des prétextes habilement allégués, à beaucoup de traités dont rien ne justifiait la non-exécution ; mais combien l'instabilité des rapports internationaux s'accroîtrait, si les contractants étaient des organes irresponsables, essentiellement passagers et variables, et non des Etats fixes et permanents. La loi de salut public serait invoquée à chaque changement de régime et même d'organe, en supposant qu'on n'osât aller jusqu'à soutenir que l'obligation disparaît avec le régime ou l'organe qui l'a contractée ! .

Si l'on a pu quelquefois, dans les Etats unitaires, confondre, grâce à une analyse superficielle, la personnalité de l'Etat avec celle des individus qui le composent, pareille confusion est impossible dans les Etats composés, dont l'organisation même implique l'existence d'une personnalité étatique parfaitement séparée et indépendante. Dans le système des unions et des fédérations, on aperçoit fort bien l'Etat central nettement distinct des Etats réunis dans le premier cas, des membres de la fédération dans le second. Le monarchie austro-hongroise est toute différente des Etats hongrois et autrichien, des nations autrichienne et hongroise. Il en est de même de l'empire allemand, vis-à-vis des collectivités prussienne, bavaroise, saxonne, badoise ou wurtembergeoise. Le mécanisme de l'Etat central dans les Etats composés est essentiellement artificiel ; il peut disparaître du jour au lendemain sans compromettre l'exis-

pp. 590 et s. M. Pillet limite la notion des droits acquis, en matière de droit privé international, par les nécessités de l'ordre public interne. *Loc. cit.*, § 285. A plus forte raison doit-il en être ainsi quand il s'agit des rapports des Etats !

tence des groupes humains qu'il réunit, groupes qui constituent souvent des nations véritables séparées par les mœurs, les idées, les tendances, la langue, la religion et les traditions (1). Le pouvoir central est donc en dehors de ces groupements et au-dessus d'eux. Il se confond si peu avec eux, qu'il a pour mission principale de les départager en cas de conflit. Ainsi il serait profondément inexact, dans le cas qui nous occupe, de le considérer comme s'identifiant avec la société humaine elle-même, puisqu'il n'y a qu'un seul Etat et plusieurs sociétés devant obéir, en cas de conflit entre elles, à une volonté supérieure qui est précisément celle de l'Etat.

Il est enfin, au point de vue international, une dernière considération qui milite puissamment en faveur de la personnalité de l'Etat. La notion de l'Etat-personne, avons-nous dit plus haut, symbolise les idées de nation et de patrie. Or, c'est surtout hors des frontières que cette observation a sa plus grande importance. Pour le soldat en campagne, le missionnaire ou l'explorateur

(1) Dans la séance de la diète hongroise du 18 novembre 1903, le premier ministre hongrois, comte Tisza, s'expliquant sur les déclarations faites la veille par son collègue autrichien, M. de Koerber, au Reischrath, relativement aux prérogatives respectives de l'Empereur-Roi et des parlements autrichien et hongrois, au sujet de l'armée commune, a émis l'avis que ces déclarations ne pouvaient avoir d'autres portées que celles d'un « *étranger de distinction* ». La diète a vivement applaudi cette qualification qui n'a soulevé aucune protestation officielle à Vienne. M. François Kossuth, à son tour, dans la séance du 7 décembre de la même année, a traité, sans rencontrer la moindre opposition dans la Diète, les ministres autrichiens de « *conseillers étrangers* ». La Suède-Norvège nous offre le même exemple d'opposition entre le pouvoir central et la Norvège, comme nous l'établirons en étudiant le système de l'union réelle dans la deuxième partie de cet ouvrage.

perdu dans des régions lointaines, les groupes de citoyens fixés dans des localités étrangères, la Nation et la Patrie représentées par l'Etat apparaissent comme des réalités qu'aucun doute ne saurait effleurer, qu'aucun scepticisme ne saurait atteindre. Ils se réclament de l'agent diplomatique ou consulaire, représentation vivante de l'Etat ; et il leur semble qu'à l'abri du drapeau national, ils sont réellement en terre nationale. Celui qui chercherait à leur démontrer qu'ils font en vain appel à la protection de l'Etat qui n'existe pas, et qu'ils s'adressent en réalité à la simple « *manifestation d'une force* », risquerait fort de n'être pas compris d'eux ! M. Duguit ne nous dissimule pas qu'il a voulu avant tout faire *œuvre négative*, en précisant *non ce qu'est l'Etat, mais plutôt ce qu'il n'est pas* (1). Or nous avons besoin, au point de vue international surtout, d'un élément *positif* ; et cet élément, nous le rencontrons dans la notion très satisfaisante de la personnalité étatique, à laquelle, on l'a vu, il paraît difficile, pour ne pas dire impossible, de trouver un remplaçant dans les rapports internationaux. C'est là, croyons-nous, la conclusion à laquelle arriveront tous ceux qui transporteront dans le domaine international la discussion sur la personnalité de l'Etat, agitée seulement jusqu'ici dans le droit interne.

Que faut-il donc retenir, au point de vue international, de la thèse de M. Duguit ? Simplement ceci : que le droit qui préside aux rapports de l'Etat doit, comme celui qui régit les rapports des particuliers, s'inspirer le plus possible du principe de solidarité sociale sur lequel est basée la *règle de droit*. Si cette règle ne peut, pas plus à

(1) *Loc. cit.*, p. 1.

l'extérieur qu'à l'intérieur, être appliquée à la lettre, ainsi que nous avons essayé de le démontrer, elle mérite tout au moins de servir de modèle aux gouvernants. Grâce à son influence bienfaisante, le droit public international se tournera de plus en plus vers l'idéal de justice et de fraternité universelle, que prend pour objectif le droit naturel. Au fond des choses, en effet, la *règle de droit*, inspirée par la solidarité sociale ou humanitaire, se présente comme une manifestation nouvelle, sous une forme différente, de la conception du droit naturel. Ainsi ramenée à sa véritable portée toute morale, l'idée de solidarité se conciliera parfaitement avec la personnalité étatique, qui se conformera à ses déductions dans la mesure où le droit positif peut et doit subir l'influence du droit naturel.

Nous devons, avant de clore la discussion qui précède, faire une remarque importante. Quand nous avons dit ci-dessus que la contrainte est indispensable dans une société organisée, pour qu'il y ait véritablement règle de droit, nous avons raisonné au point de vue interne, nous plaçant en présence d'un Etat, c'est-à-dire de cet organisme capable de mettre la force au service du droit, sans résistance possible. Mais on conçoit naturellement que la situation changera d'une façon complète dans le domaine international. Ici, encore, pourtant nous n'abandonnerons nullement l'idée de sanction qui nous semble partout indispensable pour qu'il y ait véritable règle de droit. Seulement comme nous l'avons fait observer dans les *Prolégomènes* de cet ouvrage, le droit international n'est point sanctionné comme les droits nationaux. Toutefois, avons-nous ajouté, il existe, en ce qui le concerne, des sanctions d'une autre nature qui en font bien

réellement un droit sanctionné. C'est donc sous la réserve de cette différence de sanction qu'il faut accepter cette proposition qu'il n'y a véritablement règle de droit interne ou externe que là où il y a sanction.

La personnalité étatique, dont nous venons de démontrer l'existence, exerce, tout d'abord, son action dans les rapports des Etats ; elle a sans difficulté, la capacité voulue pour effectuer les actes reconnus nécessaires dans les relations internationales. Mais l'Etat est-il investi de la même personnalité et de la même capacité sur le territoire des autres Etats ? Est-il capable ou incapable d'y acquérir à titre gratuit ou onéreux ; ou bien sa capacité de ce chef est-elle subordonnée à une autorisation spéciale de la souveraineté locale ? La question, qui est fort délicate, s'est posée en pratique dans diverses circonstances. Voici les principales.

A. — Le 20 juin 1865, mourait à Brostheni, en Roumanie, Vangheli Zappa, présumé Grec d'Epire, car sa nationalité n'a pu être nettement établie ; il avait, par testament en date du 20 novembre 1860, disposé de la plus grande partie de sa fortune immobilière, située en Roumanie, au profit d'une institution publique athénienne, la Commission olympique. Le Gouvernement roumain demanda l'envoi en possession de la succession comme vacante, parce que, la législation roumaine réservant aux seuls Roumains l'acquisition d'immeubles ruraux situés en Roumanie (1), le legs devait être considéré comme caduc en tant qu'adressé à une personne morale étrangère. Le Gouvernement grec s'émut, et,

(1) D. Alexandresco. *Droit ancien et moderne de la Roumanie*, 1898, p. 24.

prenant en mains les intérêts de la Commission olympique, envoya une note proposant de faire trancher la question par la voie diplomatique ou par l'arbitrage ; puis, ne recevant pas satisfaction, rappela son chargé d'affaires à Bucarest en octobre 1892.

Depuis lors, chaque Gouvernement a adressé à ses agents à l'étranger une note diplomatique ; la Grèce a réclamé une médiation qui n'est pas intervenue ; et l'affaire a suivi son cours par la voie judiciaire devant les tribunaux roumains. Ceux-ci ont admis la manière de voir de leur Gouvernement, en se basant sur la loi roumaine du 13 octobre 1879 — article 7, § 5 de la constitution de 1866, réservant aux seuls natifs roumains ou naturalisés le droit d'acquérir des immeubles ruraux en sol national (1). Ils ont néanmoins, et spécialement la Cour de cassation, distingué la personnalité de la Commission de celle de l'Etat grec ; ce qui fait que, à proprement parler, ils n'ont point résolu la question de capacité de l'Etat étranger (2).

Malgré ces décisions défavorables, le Gouvernement grec est cependant parvenu à faire reconnaître, par un acte des pouvoirs publics roumains, la Commission internationale comme personne morale en Roumanie ; et, à la suite de cette reconnaissance, cette Commission

(1) Dareste, *Les constitutions modernes*, 1891, t. I, p. 214.

(2) Suivant le Gouvernement grec, c'était l'Etat grec qui avait été institué, les biens devant être gérés par la Commission olympique. Au contraire, d'après le Gouvernement et les tribunaux roumains, les Olympies avaient été instituées directement. Conf. *Journal de droit intern. privé*, 1893, t. XX, p. 727 à la note. Voir le *Messager d'Athènes* des 14-23 août 1892 et les *Archives diplomatiques*, 2e série, t. XLVI, pp. 139 et s.

olympique a intenté un nouveau procès qu'elle a gagné en première instance et en appel (1).

B. — Par testament en date du 4 juillet 1890, une Française, la marquise de Plessis-Bellière, avait adressé un legs au Pape. Les héritiers en ayant poursuivi la nullité, le tribunal de Montdidier, dans un jugement du 4 avril 1892, avait jugé que la validité du legs était subordonnée à la nécessité d'une autorisation préala-

(1) Nous tenons les renseignements donnés au texte de l'obligeance de notre collègue de l'Université d'Athènes, M. le professeur Streit, auteur d'une brochure des plus documentées sur l'affaire Zappa que nous allons indiquer ci-après. Nous lui offrons tous nos remerciements.

On consultera, sur l'affaire Zappa, les documents suivants : Streit, *L'affaire Zappa, Conflit gréco-roumain*, brochure parue en 1894 ; Missir, dans le *J. de dr. int. pr.*, 1894, t. XXI, pp 776 et s. ; Flaischlen, *ibidem*, pp. 282 et s. et *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1893, t. XXV, pp. 160 et s. ; Rolin, *ibidem*, pp. 178 et s. ; Fiore, *Controversia tra la Grecia e la Romania, Successione Zappa*, 1894. Voir également les nombreuses consultations données sur cette affaire par les juristes les plus distingués des divers pays, MM. Renault, Woeste et Lejeune, en réponse à un formulaire dressé par le Gouvernement roumain ; *J. de droit int. fr.*, 1895, t. XX, pp. 118 et s. ; de MM. Lainé et Weiss pour le Gouvernement hellénique dans les *Archives diplomatiques*, 2e série, t. XLVIII, pp. 126 et s. ; *Id.* avis de la Faculté de droit de Berlin et un article de M. Desjardins, dans le *J. de droit int. pr.*, *loc. cit.*, pp. 727 et s. et 1009 et s. ; *Id.* avis de M. de Martens, dans le *Messager d'Athènes*, 29 avril, 20 mai 1893 ; Rivier, *loc. cit.*, I, pp. 292 et s.

M. Flaischlen, président du tribunal roumain de Suceava-Folticeni, rapporte que vers l'époque où se plaidait l'affaire Zappa, des héritiers français institués par le testament d'un espagnol qui possédait de grandes terres en Roumanie avaient demandé au tribunal de Suceava-Folticeni, *forum rei sitæ*, leur envoi en possession qui avait été refusé ; et la Cour de Jassy s'était prononcée dans le même sens, *loc. cit.*, p. 178, note et *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1897, t. XXIX, pp. 491 et s.

ble (1). La Cour d'appel d'Amiens, écartant la question de capacité de l'Etat étranger, pourtant l'un des points principaux du débat, avait statué par des motifs sans rapport avec le litige (2). La Cour de cassation admit le pourvoi par arrêt de la Chambre des requêtes du 14 mars 1894 ; mais une transaction étant intervenue, la Chambre civile n'eut pas à se prononcer sur la difficulté pendante, à propos de laquelle son avis eût été si précieux à recueillir.

Revenons à la question de principe, au sujet de la capacité ou de l'incapacité de la personnalité étatique étrangère (3) Nous croyons, tout d'abord, que si la législation de l'Etat sur le sol duquel se trouvent les biens ayant fait l'objet de dispositions à titre gratuit ou onéreux au profit de la personnalité étrangère, contient des dispositions restrictives contre les étrangers en général, ces restrictions s'imposeront par mesure d'ordre public, car le législateur national leur assignera toujours ce caractère. On peut critiquer de pareilles entraves et souhaiter leur disparition ; mais pratiquement il n'est pas possible de n'en pas tenir compte, parce qu'on se heurterait à une résistance invincible du pouvoir local. On ne saurait, au surplus, distinguer entre les Etats étrangers et les personnes physiques et prétendre que les premiers échappent aux incapacités qui atteignent cel-

(1) *J. de droit int. privé*, 1892, pp. 447 et s. ; *Pandectes françaises*, 1893, I, 17 et l'annotation de M. Weiss.

(2) *J. de droit int. privé*, 1893, p. 384 et s. ; *Pandectes françaises*, 1894, V, pp. 1 et s. Conf. *ibidem* notre critique de l'arrêt d'Amiens. Cpr. Pillet, dans le *Sirey* et *Palais*, 1895, 2. 57.

(3) Consulter à ce sujet, spécialement quant à la Papauté et à l'Eglise catholique : Fiore et Pierantoni, *Revue de droit int. et de législat. comp.*, 1903, 2e série, t. V, pp. 5 et s., 252 et s. ; 437 et s.

les-ci, puisque le motif qui a dicté l'incapacité conserve sa force, quels que soient les étrangers auxquels il s'applique. Peut-être même ce motif est-il plus décisif lorsqu'il s'agit d'Etats, personnalités nécessairement plus redoutables et à surveiller, par suite, plus que les particuliers.

Que faut-il maintenant décider en l'absence de loi restrictive? Un premier système conteste aux Etats étrangers la capacité civile en dehors de leurs frontières ; il se refuse à conclure de l'existence de la personnalité étrangère dans les rapports internationaux à celle de la personnalité juridique sur le territoire étranger. En effet, cette personnalité juridique n'est pas, suivant lui, nécessaire à la *destination sociale* de l'Etat, au rôle qu'il est appelé à jouer dans la communauté internationale. D'après le même système, la personnalité juridique ne découlerait pas de plein droit de la reconnaissance diplomatique, car cette reconnaissance ne produirait d'effet que relativement aux droits et obligations à invoquer ou à accomplir par l'Etat en sa qualité d'Etat. Au contraire, la personnalité juridique, nécessaire pour l'exercice des droits privés, devrait être attribuée par la loi civile intéressée. En somme, une loi serait nécessaire pour conférer à un Etat étranger la capacité civile sur un sol étranger déterminé (1).

La distinction sur laquelle s'appuie le premier système est en général repoussée. L'Etat est ordinairement considéré comme une personne nécessaire, à quelque point

(1) Moreau, dans le *Journal de droit intern. privé*, 1892, t. XIX, pp. 340 et s. ; Rolin, dans la *Revue de droit int. et de législat. comp.*, *loc. cit.*, p. 183.

de vue qu'on se place ; et cette personne, d'autre part, est indivisible par sa nature même. Comment concevoir un Etat capable de figurer dans un traité et non dans un contrat privé, un Etat pouvant aliéner ou acquérir une province et incapable de posséder, sans disposition spéciale, un hôtel d'ambassade (1). D'autant plus que la capacité dans l'ordre privé sera souvent nécessaire ou utile à l'Etat, pour l'accomplissement même de sa mission internationale. Ainsi, il importera à la dignité ou à la commodité de l'Etat que son ambassadeur soit logé dans un hôtel national ; pourquoi donc l'empêcher de faire l'acquisition de cet hôtel ? Et, si on l'autorise à acquérir dans ce cas, pourquoi l'en empêcher dans les autres où l'utilité sera moins apparente ? Le criterium entre les cas permis et les cas défendus manquera donc d'une façon complète ; on tombera dans un arbitraire forcé, dont s'accommodera mal la souveraineté étrangère, et l'on rendra, par suite, sans raison, plus difficiles, les rapports internationaux.

Il convient donc d'admettre que la personnalité internationale confère à l'Etat la personnalité juridique et la capacité civile ; qu'il est capable dans la sphère du droit international tout entier, sans distinguer entre le droit public et le droit privé ; qu'il peut, comme une personnalité physique, figurer dans tous les contrats de droit privé, ester en justice et bénéficier des dispositions à titre gratuit entre vifs ou testamentaires qui lui

(1) Laurent, *Droit civil international*, 1880-82, t. IV, n° 126. Cet auteur, toutefois, avait soutenu la thèse contraire dans ses *Principes de droit civil*, I, n° 311, et avait refusé à l'Etat le droit de *posséder* en sol étranger. Mais, comme on vient de le voir, il a abandonné cette thèse dans son ouvrage de droit international.

seraient adressées. Les Etats sont des *personnalités nécessaires* au dehors comme au dedans ; elles s'imposent de par leur souveraineté même et en vertu du droit d'égalité qui, on le verra, est une des prérogatives essentielles de l'Etat (1).

Ne pourrait-on pas, toutefois, dans le sens de l'opinion que nous venons de repousser, établir une distinction de principe entre les êtres de raison, les abstractions, les personnalités morales, d'une part, et les personnes physiques, d'autre part. Ces dernières seules jouiraient des droits de l'ordre privé par le fait même de leur existence indépendante de la volonté d'un législateur ; les premières, au contraire, ne pourraient être habilitées qu'en vertu d'une concession des pouvoirs publics (2). Nous ne le pensons point, car ordinairement les textes des lois civiles internes ne distinguent pas entre les personnes physiques et les personnes morales ; elles sont mises toutes sur la même ligne, sous la réserve des droits que, par la nature même des choses, la personne morale ne peut exercer, par exemple, les droits de famille. Si la reconnaissance concerne la personne morale seule, c'est parce que, seule, elle en a besoin, à la différence de la personne physique que la loi ne crée pas et dont elle se borne à constater l'existence. Mais, une fois la reconnaissance intervenue, la personne physique et la personne morale sont, nous venons de le

(1) « Si on les interrogeait sur la légitimité de leurs prétentions, dit avec raison M. Lainé, elles répondraient par le mot de la fable : *Quia nominor leo*, parce que je m'appelle souveraineté ». *Journal de droit int. privé*, 1893, p. 294. Conf. en ce sens, Rivier, *loc. cit.*, p. 292 ; Michoud, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1894, t. I, pp. 193 et s.

(2) En ce sens, Moreau, *loc. cit.*, pp. 340 et s.

dire, mises sur la même ligne, sous la réserve ci-dessus indiquée ; et quand la loi veut faire une différence entre les deux, elle ne manque pas de s'en expliquer expressément (1).

Le second système soumet l'Etat étranger à la nécessité de l'autorisation préalable, au même titre que les personnalités morales nationales (2). Il a contre lui, tout d'abord, la plupart des textes de droit civil interne relatifs à la matière. Si, par exemple, en France, on était tenté d'appliquer l'article 910 du Code civil, qui exige l'autorisation pour les dispositions à titre gratuit concernant les hospices, les pauvres, les communes et les établissements d'utilité publique, il serait aisé de démontrer que l'Etat étranger n'a aucun de ces caractères (3). En second lieu, il est facile de comprendre qu'un Etat ayant la conscience de sa souveraineté ne consentira jamais à solliciter une autorisation qui pourrait lui être refusée, et qui, même accordée, le mettrait dans une situation dépendante. Au surplus, l'Etat qui devrait donner l'autorisation serait souvent fort embarrassé ; car, en la refusant, il risquerait de se créer des

(1) En ce sens, Lainé, *loc. cit*, pp. 296 et s.

(2) En ce sens, le jugement de Montdidier précité. Conf. Ducrocq, dans la *Revue de droit public*, I, 1894, pp. 63 et s. ; Lainé, *loc. cit.*, pp. 300 et s. ; Cpr. Renault, Woeste et les professeurs de la Faculté de droit de Berlin, dans l'affaire Zappa ci-dessus rapportée, *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, *loc. cit.*, pp. 182 et s. Cpr. Despagnet, *loc. cit.*, § 186.

(3) Weiss, *Pandectes françaises*, *loc. cit.* ; Lainé, Ducrocq, Moreau, *loc. cit.* Un avis du Conseil d'Etat français du 12 janvier 1845 a, sans doute, étendu l'article 910 aux personnalités morales étrangères ; mais encore faut-il qu'elles soient de la même nature que celles prévues par le texte.

difficultés redoutables, et, en l'accordant pour éviter ces difficultés, il s'exposerait peut-être à autoriser mal à propos et encourrait ainsi une lourde responsabilité vis-à-vis de la nation.

Enfin, quant à la forme de l'autorisation requise, de nouvelles difficultés se présenteraient. Les uns veulent recourir aux formes ordinaires de l'autorisation concernant les établissements publics et d'utilité publique (1), ce qui paraît impossible en l'absence d'un texte formel. Les autres se contentent d'une autorisation en la forme qu'il plaira au gouvernement de choisir pour éviter toutes complications diplomatiques (2). D'où l'on doit conclure qu'il pourra donner la préférence même à l'autorisation tacite (3) ; mais une pareille mesure n'équivaudra-t-elle pas à l'absence de toute autorisation ?

En somme, si les agissements de l'Etat étranger ne constituent point un danger, les pouvoirs publics locaux n'ont aucune raison d'intervenir. Dans le cas contraire, si, par exemple, les acquisitions immobilières, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, devenaient excessives, on apporterait un remède facile à cet état de choses par le vote d'une loi restrictive portée après un mûr examen des faits et à la suite d'une demande officieuse de satisfaction restée infructueuse. Grâce à cette restriction, on échappe à tous les inconvénients de l'incapacité absolue ou de l'autorisation préalable.

En fait, les Etats ont acquis, sans autorisation, en

(1) Jugement précité de Montdidier.

(2) Ducrocq, *loc. cit.*, p. 65.

(3) En ce sens, Laine, *loc. cit.*, p. 302 et le Procureur général Mérault, dans ses conclusions à propos de l'arrêt d'Amiens. *J. de dr. int. pr.*, 1893, p. 387.

territoire étranger, des immeubles, tels que des hôtels d'ambassade ou des chapelles destinées à l'exercice du culte national (1). Et il vaut mieux penser, suivant nous qu'en agissant ainsi ils exercent un droit véritable, que de supposer une simple concession courtoise essentiellement révocable au gré des pouvoirs publics locaux. Dans le doute, en effet, on présume plutôt l'existence d'une situation régulière et légale que des faits exceptionnels, dérogatoires au droit commun.

III

Les groupements humains ont été, suivant les temps, plus ou moins considérables, plus ou moins compliqués. Le type en est la *famille*, sur laquelle se greffent la horde, le clan, la tribu et autres groupements similaires dont la réunion a formé la *nation*, généralisation des agglomérations secondaires. C'est la *nation* qui peut aujourd'hui être considérée, chez les peuples civilisés, comme le type classique du groupement humain réunissant un certain nombre d'individus sous les mêmes lois et le même pouvoir souverain chargé de les représenter au dedans et au dehors. La *nation* ou *peuple* représente l'agglomération des habitants d'un même pays soumis à un même régime politique (2).

(1) La France procède en ce moment à l'acquisition du palais Farnese devant servir à Rome à l'ambassade près le Quirinal.

(2) En nous servant du terme de *nation*, nous employons un vocabulaire déjà usité, qu'il est bien difficile d'omettre. Mais nous n'entendons point parler de *la nation organisée suivant le principe des nationalités*, c'est-à-dire groupant des individus de même race, de même langue, de même religion ou réunis dans des limites naturelles. Nous nous occuperons de ces points au chapi-

Le rôle de la nation dans ses rapports avec l'Etat, du groupement déléguant le droit et le devoir de représentation au dedans et au dehors à la personnalité étatique qui l'accepte, a été envisagé de plusieurs façons par les publicistes (1). En France et dans beaucoup de pays, on paraît s'accorder pour distinguer la nation de l'Etat, pour voir dans chacun d'eux une entité distincte. C'est dans la nation que réside la souveraineté qualifiée pour ce motif de *souveraineté nationale* (2). La nation conserve en elle l'essence de la souveraineté et en délègue l'exercice à l'Etat, en sorte que, pratiquement, c'est ce dernier qui exerce la souveraineté au nom de la nation. Il est remarquable que cette conception de la souveraineté nationale, qui semblait jusqu'ici cantonnée dans les pays unitaires, s'introduit également dans les Etats composés, même dans ceux où le droit divin du souverain semblait à l'abri de toute contestation, notamment la monarchie austro-hongroise (3).

tre III du présent livre. Il s'agit ici de la nation considérée comme réunion des ressortissants d'un même Etat, synonyme de *peuple*.

(1) Conf. sur la distinction de l'Etat et de la nation, Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 66, § 75.

(2) Esmein, *loc. cit.*, p. 1. Rousseau, dans le *Contrat social*, L. III, ch. V, oppose très nettement la personnalité de la nation à celle du gouvernement. Cette idée est restée prépondérante dans le droit public français. M. Esmein fait observer, avec raison, que le principe de la souveraineté nationale proclamé par la Révolution française a été pris pour base par toutes les constitutions postérieures, sauf par celle de 1814, et a fait à peu près le tour du monde. *Loc. cit.*, p. 171.

(3) En décembre 1903, dans une conférence tenue entre le parti hongrois de l'indépendance, dont le chef est François Kossuth, et le premier ministre, comte Tisza, a été acceptée une déclaration formelle ratifiée par la Diète, aux termes de laquelle il était expressément affirmé que : « Tous les droits souverains de la cou-

La nation reprend l'exercice des attributs de la souveraineté dans des circonstances exceptionnelles. Au point de vue interne, il en est ainsi lorsqu'il s'agit, par exemple, de conférer le mandat législatif aux représentants du peuple, à des époques fixées par la constitution, de prendre l'initiative de certaines lois ou de les sanctionner dans les pays qui pratiquent le *referendum* populaire, de nommer le chef du pouvoir exécutif, le monarque ou d'autres dignitaires supérieurs là où fonctionne ce genre d'élection (1). A l'extérieur, la nation indépendante de l'Etat se manifeste dans les hypothèses où elle doit intervenir directement en vertu de la constitution ou du droit international, notamment pour l'approbation ou le rejet de traités plus importants que les autres, tels ceux de cession de territoire, si l'on admet la théorie du *plébiscite international* dont il sera question ci-après (Première partie, l. II, ch. III).

A la *nation-personne* certains auteurs allemands préfèrent l'idée de la *nation-organe* ; le peuple n'aurait pas de droits distincts de ceux de l'Etat ; la nation constituerait simplement un organe de l'Etat avec lequel elle se confondrait. Séparer, disent ces auteurs, la nation de l'Etat, en faire une personne titulaire de droits antérieurs

ronne émanent de la *nation représentée par le Parlement* ». *Temps* du 6 décembre 1903. Et, dans la même séance de la diète du 7 décembre 1903, en conformité des engagements pris, le premier ministre hongrois a fait la déclaration officielle suivante attendue impatiemment par le parti de l'indépendance : « En Hongrie, la source de tout droit, et, par conséquent, dans l'organisation de l'armée, la source du droit de déterminer la langue de commandement et du service, est la volonté de la *nation*, qui trouve son expression dans la législation ». *Débats* du 8 décembre 1903.

(1) Cpr. Esmein, *Deux formes de gouvernement*, dans la *Revue du droit public*, 1894, t. I, pp. 15 et s.

et supérieurs à ceux de l'Etat, c'est admettre qu'il peut y avoir dans cet Etat un dualisme qui serait en opposition avec la réalité des choses. La nation n'est donc point cette personnalité primordiale d'où l'Etat puise ses droits ; bien au contraire, organe dans l'Etat, elle n'a aucun droit par elle-même et possède seulement ceux à elle accordés par la constitution (1).

Cette théorie de la *nation organe* est féconde en conséquences au point de vue du droit interne : elle substitue, par exemple, à la théorie française du mandat représentatif cette notion que les parlements ne sont que des organes de l'Etat, avec toutes les conséquences qui en découlent. Dans le système de la nation-personne, l'assemblée élue représente la volonté du pays, la souveraineté populaire ; c'est la nation qui, suivant l'expression de Stuart Mill, « exerce le pouvoir supérieur par l'intermédiaire des députés qu'elle nomme périodiquement » (2). Avec la nation-organe, il n'y a pas de mandat possible, car le peuple, la nation n'étant pas une personne, ne sont pas titulaires de droits. Le parlement est donc, dans l'Etat, un organe ordinaire, soumis aux mêmes lois que les autres organes étatiques et investi seulement de la compétence que la constitution lui attribue, puisque les attributions des chambres électives n'auraient pas une origine et une nature différente de celles de tous les autres pouvoirs constitutionnels de l'Etat (3).

(1) Conf. Jellinek, *Allgemeine Staatslehere*, pp. 383 et s.

(2) *On representative government*, ch. V.

(3) Orlando, *Fondement de la représentation politique* dans la *Revue du droit public*, t. III, 2e année, 1895, p. 22. Conf. le même auteur dans le sens de la doctrine qui repousse la théorie de la

L'idée de la nation-personne est, de l'avis même de ceux qui la repoussent, beaucoup plus simple et rationnelle que celle de la nation-organe (1). La raison suggère que le groupement social, sans lequel l'Etat ne se concevrait même pas, est le titulaire naturel de la souveraineté ; que, ne pouvant l'exercer lui-même, il confie cet exercice à des délégués qu'il croit dignes de son choix, sauf à les contrôler comme il convient et à reprendre l'exercice de la souveraineté dans les cas prévus par le pacte d'où la délégation tire son origine. Rien de plus simple que ce mécanisme, tandis que l'on conçoit, au contraire, assez difficilement la nation comme organe de l'Etat. L'Etat n'a pas pu se former tout seul, par une sorte de génération spontanée ; il faut qu'il s'appuie sur une base, et cette base ne peut être que le groupement social pour le compte duquel il agit, c'est-à-dire la collectivité, le peuple, la nation. Comment, dès lors, supposer que la nation, nécessairement préexistante à l'Etat, puisse être envisagée comme un de ses organes ? C'est le renversement de toute logique que de voir dans la nation, d'où procède l'Etat, une simple institution d'Etat, alors qu'elle est, en réalité, la cause efficiente du

représentation, *ibidem*, pp. 1 et s. Cpr. Duguit, ouvrage précité, t. II, *L'Etat, les gouvernants et les agents*, p. 74. Remarquons que la théorie de la délégation des pouvoirs ne se lie pas forcément à l'idée de démocratie. Le peuple peut déléguer sa souveraineté aux représentants élus par le suffrage universel ou à un monarque absolu, responsable seulement devant l'assemblée populaire d'une façon plus théorique que pratique. Il peut encore déléguer ses pouvoirs à un corps privilégié. En un mot, le principe de la délégation se conçoit avec tous les systèmes politiques. Duguit, *loc. cit.*, p. 59.

(1) Orlando, *loc. cit.*, p. 4.

système étatique tout entier. On ne peut expliquer la théorie allemande que par la volonté de soumettre *a priori* la nation à l'Etat considéré comme maître absolu, et de découvrir, coûte que coûte, une base juridique à la puissance étatique reconnue comme institution fondamentale, indispensable et, suivant certains, de droit divin. C'est le droit plié aux exigences du fait (1). Et il est à remarquer que plusieurs juristes, même vivant sous le pouvoir autocratique le plus absolu, mais ayant la conscience de l'importance du rôle joué par la nation vis-à-vis de l'Etat, n'ont point hésité à dégager l'essence d'un pouvoir supérieur à cet Etat et à considérer ce dernier comme l'agent de ce pouvoir (2). Enfin ceux qui se

(1) M. Esmein fait observer exactement que les théories allemandes vont beaucoup plus loin à ce point de vue que l'ancien régime lui-même. Il cite, en ce sens, un curieux passage de Moreau, *loc. cit.*, p. 35.

(2) Le professeur russe Korkounov a pu dire : « La soumission vis-à-vis des gouvernants n'est jamais absolue ; on ne leur obéit qu'autant qu'on les considère comme les représentants de *quelque chose au-dessus de leur volonté personnelle* ; et, si l'opinion publique déclare arbitraire l'activité de ceux qui sont à la tête de l'Etat, l'obéissance diminue bien vite et *la révolution devient inévitable* ». « Tout cela, ajoute l'auteur, nous conduit à cette conviction que la soumission à l'autorité de l'Etat ne dépend pas des qualités de la volonté personnelle de ceux qui gouvernent ; et l'opinion dominante dans la littérature politique ne les considère que comme des représentants d'une *volonté supérieure* à laquelle doit se soumettre la volonté personnelle des particuliers ». *Loc. cit.*, p. 376. Ainsi il existe une autorité supérieure à celle de l'Etat : c'est celle du peuple, de la nation, de la collectivité, comme on voudra l'appeler ; sans cette idée maîtresse, on tombe dans l'arbitraire et le despotisme les plus absolus, que rien ne peut réfréner, car l'Etat compte alors parmi ses organes, au même rang que les plus infimes, le groupement humain d'où il est issu et sans lequel il ne serait rien !

déclarent partisans de la nation-organe, ne peuvent s'empêcher de mettre vigoureusement en lumière les graves critiques que cette conception soulève à des points de vue divers et dont nous venons d'exposer la principale à nos yeux (1). Nous conclurons sur la discussion qui nous occupe, en faisant remarquer que le reproche de créer un dualisme contraire aux faits, adressé à la théorie de la nation-personne, n'est nullement fondé. La nation et l'Etat ne procèdent pas en même temps, ne se gênent point, ne sont nullement en opposition. C'est l'Etat qui, mandataire général de la nation, agit d'une façon normale ; la nation n'intervient que dans des cas exceptionnels en dehors de la compétence de l'Etat. Il n'y a donc ni heurt, ni double emploi ; et le mécanisme dualiste fonctionne d'une façon parfaitement satisfaisante.

Si la controverse que nous venons d'analyser dans ses grandes lignes, est d'une réelle importance au point de vue interne, principalement en ce qui concerne le mandat représentatif, elle est, au contraire, plus théorique que pratique en matière internationale. Dans les relations extérieures, il semble à peu près impossible de contester la distinction très nette de la nation et de l'Etat, par exemple quand a lieu le plébiscite international à la suite de cession de territoire. Mais, d'autre

(1) Conf. Duguit, *loc. cit.*, pp. 75 et s. Notre collègue, qui nie l'existence de la personnalité étatique, nie aussi l'existence de la nation soit personne soit organe. *Ouvrage précité*, II, pp. 63 et s., 75 et s. Les raisons que nous avons données plus haut pour justifier la personnalité étatique, justifient, de même, suivant nous, l'existence de la nation-personne, puisque c'est de cette dernière que, dans notre système, l'Etat tire sa propre personnalité. La personnalité de l'effet implique celle de la cause.

part, les attributions de la nation agissant personnellement au lieu et place de l'Etat, sont assez rares pour qu'on puisse pratiquement faire abstraction de ce facteur, après en avoir théoriquement démontré l'existence. Nous nous préoccuperons donc principalement, dans la suite de ce travail, de l'Etat, vrai sujet du droit public international, exerçant les droits et accomplissant les obligations de la nation vis-à-vis des puissances étrangères, sauf à mettre en relief le rôle international de la nation dans les cas exceptionnels où elle accomplira quelque acte de souveraineté externe.

IV

Les auteurs qui nient à l'intérieur la personnalité étatique, ont été conduits à nier la souveraineté par voie de conséquence. La conclusion est logique : si la personnalité de l'Etat n'existe pas, on n'a point à s'occuper de ses attributs ; avant de posséder telle ou telle qualité, il faut commencer par être. Au surplus, c'est principalement à raison des abus possibles de la souveraineté qu'on a été amené à repousser à l'intérieur l'idée de la personnalité étatique ; c'est donc surtout relativement à cette prérogative que la négation de la personnalité devait se produire et s'est effectivement produite. « Comme la notion de la personnalité de l'Etat, écrit M. Duguit, la notion de volonté souveraine doit être bannie..... Grâce à la notion de la souveraineté, les gouvernants ont trouvé un moyen de faire accepter leur pouvoir ou leur tyrannie..... La notion de la souveraineté étatique, notion fausse et artificielle, leurre, fiction, moyen de gouvernement qui n'a pas plus de

valeur réelle que le principe du droit divin, pèse d'un poids lourd sur la science contemporaine..... De droit de puissance, de souveraineté, les gouvernants n'en ont pas plus que les gouvernés..... ». Et poursuivant son idée de solidarité sociale dont la notion a été ci-dessus exposée, M. Duguit conclut en ces termes : « La contrainte est légitime, salutaire même lorsque le détenteur de la plus grande force l'emploie pour sanctionner sa volonté juridique, c'est-à-dire sa volonté dirigée vers un but de droit. La contrainte prise en elle-même est un simple fait de violence » (1).

M. Guizot avait déjà dit dans le même ordre d'idées : « Au dessus de la souveraineté du peuple il y a celle du droit et de la raison qui doit dominer et qui ne peut être méconnue sans qu'il y ait abus, arbitraire, simple action de la force et despotisme (2) ». Benjamin Constant était également d'avis que la limitation de la souveraineté serait sauvegardée « par la force qui garantit toutes les vérités reconnues, par l'opinion..... » (3). M. Palma, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Rome, affirme à son tour que « la volonté de tout un peuple ne saurait rendre juste ce qui, par soi-même, est injuste ; qu'un peuple ne saurait déléguer un pouvoir souverain, absolu, qui ne saurait lui appartenir à lui-même » (4). Citons, enfin, l'opinion de l'un de nos

(1) Ouvrage précité, I, pp. 251, 320, 324, 350, 352.

(2) *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, t. II, p. 129.

(3) *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 16 de l'édition en deux volumes publiée par Laboulaye en 1872. Conf. Tchernoff, *Le parti républicain sous la Monarchie de juillet*, 1901, pp. 17 et s.

(4) *Corso di diritto costituzionale*, 2e édition, 1881.

anciens maîtres de la Faculté de droit de Toulouse, M. V. Molinier, pour lequel, comme pour Guizot : « au-dessus de la souveraineté du peuple, il y a celle du droit et de la raison qui doit dominer, qui ne peut être méconnue sans qu'il y ait abus, arbitraire, simple action de la force et despotisme » (1).

Comme il a été dit plus haut, la double notion de personnalité et de souveraineté ne saurait être séparée ; et il semble que les auteurs qui ont attaqué la personnalité aient eu surtout en vue la souveraineté, visant principalement la première dans le but non dissimulé de ruiner la seconde par voie de conséquence. Il est pourtant, on vient de le voir dans les citations qui précèdent, d'autres auteurs qui, acceptant ou paraissant accepter l'idée de personnalité, ont cru devoir nier seulement celle de souveraineté. Il convient d'examiner cette dernière opinion, en se plaçant, comme nous l'avons fait pour la personnalité, au point de vue interne d'abord, pour en arriver ensuite au côté international.

Nous constatons, en premier lieu, que toutes les raisons par nous données ci-dessus, relativement au droit public interne, pour justifier la personnalité étatique, contiennent également, par la force même des choses, la démonstration du principe de souveraineté accepté par la grande majorité des auteurs anciens et modernes, qu'ils aient écrit dans la sphère du droit national ou dans celle du droit international (2). La personnalité

(1) *Cours élémentaire de droit constitutionnel*, 1885, I, § 44. Conf. également contre la théorie de la souveraineté : Michoud et de Lapradelle, *La question finlandaise*, 1901, p. 41.

(2) Admettent l'idée de souveraineté : Grotius, *loc. cit.*, L. I, ch. III, § 8, I, édit. Pradier-Fodéré, I, p. 203 ; Pufendorf, *loc.*

étatique ne peut accomplir sa mission que si elle est souveraine, c'est-à-dire si elle ne rencontre rien au-dessus d'elle s'opposant à l'accomplissement de cette mission. La souveraineté donne donc seule la notion exacte de l Etat. Sans la souveraineté, une communauté politique pourra bien constituer une personnalité et même une personnalité importante ; mais ce ne sera point la per-

cit., VII, ch. IV, §§ 2 et s.; Vattel, *loc. cit.*, L. I, ch. I, § 1. Edit. Prad.-Fod., t. I, p. 109; Loyseau, *Traité des seigneuries*, ch. II, nos 4 et s.; Rousseau, *Contrat social*, L. I, ch. VII et L. III, ch. II, édit. Didot, 1872, I, pp. 645 et 664; Esmein, *loc. cit.*; Hauriou, *loc. cit.*; Laband, *loc. cit.*, pp. 101 et s.; Bluntschli, *Théorie*. . pp. 224 et 434 et *Droit international codifié*, art. 64 et s.; Calvo, *loc. cit.*, I, L. II, *passim*; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 253 et s.; Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 32; F. de Martens, *loc. cit.*, I, § 55 et p. 378; Despagnet, *loc. cit.*, § 73; Carnazza-Amari, *Traité de droit international public en temps de paix*, traduct. Montanari-Revest, 1880, I. pp. 206 et s.; Renault, *loc. cit.*, p. 82; Heffter, *loc. cit.*, § 18; Novicow, *Les luttes entre les sociétés humaines*, 1893, p. 425; Cossé, *Du principe de souveraineté*, 1882, p. 5; Travers-Twiss, *loc. cit.*, I, § 23; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 158 et s., 228 et s.; Dudley-Field, *loc. cit.*, art. 12; Bornhak, *Allgemeine Staatslehere*, p. 10; Chauveau, *loc. cit.*, pp. 176 et 181; Zorn, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, § 4; Phillimore, *Commentaries upon international law*, 1879, I, p. 312; Sirmagieff, *loc. cit.*, pp. 136 et s.; Kluber et Ott, *loc.cit.*, § 21; Rivier, *loc. cit.*, I, pp 51 et s.; Orlando, *loc. cit.*; Villey, *Revue du droit public*, *loc. cit.*, p. 19; Boghitchevitch, *Halbsouveränität. Administrative und politische Autonomie*, 1903, 2e partie, *Dogmatique de la mi-souveraineté*; W. Wilson, *L'Etat*, n° 1445; Otto Mayer, *loc. cit.*, I, pp. 1, 64 et s.; Nys, *loc. cit.*, I, pp. 349 et s.; Chrétien, *loc. cit.*, §§ 198 et s.; Westlake, *loc. cit.*, p. 8; Holtzendorff-Zografos, *loc. cit.*, § 25, p. 74; Neumann, *loc. cit.*, pp. 4 et 24; Gérard de Rayneval, *loc. cit.*, I, L. I, ch. IV; Blackstone, *Commentaries*, I, pp. 160 et s.; Coke, *Fourth Institute*, p. 36; Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, bibliothèque Boucard et Jèze, 1902, pp. 35 et s.; Wheaton, *Eléments...*, I, p. 31; Lawrence, *Commentaire...*, I, pp. 165

sonnalité étatique (1) ; ainsi, l'existence de la souveraineté étant indirectement démontrée par celle de la personnalité, nous arrivons maintenant à la démonstration directe de la souveraineté elle-même (2).

Si l'Etat n'est point souverain, s'il rencontre au dessus de lui un pouvoir plus puissant, ou à côté de lui un pouvoir égal, il est incapable d'accomplir cette partie de sa mission sociale consistant à faire respecter l'ordre et à assurer l'exécution de la loi. Ce pouvoir plus fort ou aussi fort gênera l'Etat, se substituera, le cas échéant, à son action ; c'est lui qui constituera le véritable Etat ou, tout au moins, il sera un Etat dans l'Etat. Dès lors, le conflit entre les deux pouvoirs deviendra inévitable, et

et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 66 ; Bry, *loc. cit.*, § 32 ; Despagnet, *loc. cit.*, §§ 71 et 72 ; Fiore, *Droit international codifié*, art. 92 et s. et *Nouveau droit internat.*, I. §§ 372, 385 et *passim* ; Domin-Petrushevecz, *loc. cit.*, art. 2, 3 et 4.

(1) C'est au déclin de la féodalité que les juristes, appuyant le mouvement des peuples vers l'unité nationale, cherchèrent à attribuer à l'Etat un caractère qu'il fût le seul à posséder, qui, tout en le distinguant des autres collectivités publiques, permît de préciser la nature de sa mission interne et externe. Jean Bodin, le premier, a déterminé la souveraineté dans son ouvrage intitulé : *Les six livres de la république*, paru à Paris en 1576. Conf. ch. I, § 1 et ch. VIII. Bodin définit la souveraineté : la puissance suprême, *summum imperium*, *summa potestas*, qu'il attribue au roi, confondant, suivant l'usage de l'époque, l'Etat et le monarque. On a ainsi basé sur ses écrits l'absolutisme royal.

(2) La définition de la souveraineté a donné lieu à des divergences et à des controverses interminables dans l'examen desquelles il paraît absolument inutile d'entrer. Il suffit, croyons-nous, de mettre en relief cette idée que la souveraineté constitue le pouvoir le plus fort et donne le droit de commander dans la mesure fixée par les lois internes ou internationales. Au fond, c'est à cette idée qu'arrivent tous les auteurs, sous des formes plus ou moins différentes.

l'anarchie ou la guerre civile sera le résultat forcé de cette opposition, jusqu'au jour où l'un des deux pouvoirs rivaux aura ramené l'autre à l'obéissance, c'est-à-dire, en réalité, conquis le droit exclusif de commandement, ce qui nous ramène au principe de souveraineté, élément indispensable de la personnalité étatique. Jusque-là, aussi, les citoyens ballottés entre deux pouvoirs ennemis, ne sachant à qui s'adresser, à qui demander aide et protection, n'auront d'autre ressource que de se faire justice à eux-mêmes, d'autre recours que l'insurrection. Ainsi personnalité et souveraineté sont indivisibles ; comme l'a fort bien dit Jellinek (1), la souveraineté est la suite juridique de l'existence même de l'Etat. La souveraineté est un fait qui résulte immédiatement de ce qu'il y a Etat possédant à l'intérieur et à l'extérieur les qualités nécessaires pour mériter ce titre et être considéré comme membre de la communauté internationale (2).

Comme toutes les choses humaines, la souveraineté aura souvent des défauts, conduira à des excès regrettables. Elle opprimera ceux qui ne sont pas momentanément au pouvoir, car les majorités sont malheureusement portées à imposer leur tyrannie aux minorités, sans réfléchir qu'elles se préparent le même sort si le pouvoir leur échappe. Il semble que les adversaires du principe de souveraineté se sont surtout préoccupés du danger de ses exagérations, négligeant systématiquement les inconvénients beaucoup plus graves qui résul-

(1) *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, p. 22.

(2) Austin dit que : Etat est ordinairement synonyme de souverain, *loc. cit.*, p. 199.

teraient de son absence. M. Faguet s'exprime ainsi : « Une déclaration des droits devrait commencer par ces mots : il n'y a pas de souveraineté, car, s'il y en avait une, de roi, de classe ou de tout le monde, cela voudrait dire qu'il y a quelqu'un, roi, classe ou tout le monde qui peut tout faire, et il n'y aurait plus un seul droit de l'homme..... » (1).

Que la souveraineté mal conçue, trop fortement centralisée aux mains d'un homme ou d'un parti politique, puisse devenir un abus insupportable, nous ne saurions le nier. Les monarchies absolues, aussi bien que les démocraties, en ont fourni des exemples mémorables. Aussi convient-il d'entourer la souveraineté de toutes les garanties nécessaires, de façon à ne point la laisser dégénérer en omnipotence (2). Au point de vue purement *négatif*, il importe d'écarter les conceptions basées sur le socialisme d'Etat, (3) qui multiplient à l'infini les attributions étatiques, au point de faire intervenir les pouvoirs publics dans la plupart des affaires, même dans celles qui devraient conserver le caractère le plus strictement privé. L'Etat ne doit posséder, d'après nous, que les attributions indispensables pour l'accomplissement de sa mission sociale dans laquelle il doit être exclusivement cantonné.

Au point de vue *positif*, diverses restrictions à la

(1) *Le libéralisme*, 1902, pp. 255 et 256.

(2) Rousseau a consacré le ch. IV du livre II de son *Contrat social* aux « *bornes du pouvoir souverain* ». Et tous les publicistes qui ont écrit sur les droits et les devoirs de l'Etat, se sont, avec raison, préoccupés du même problème.

(3) Conf. Bourguin, *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*, 1904.

souveraineté seraient susceptibles de donner de bons résultats, en tenant compte dans leur application du caractère du peuple pour lequel on légiférerait. Elles ont, du reste, déjà fait leurs preuves dans un certain nombre de législations positives. Ce sont, principalement, la représentation des minorités, la décentralisation administrative, le *referendum* populaire, la responsabilité de l'Etat et de ses agents dans les conditions voulues pour assurer la liberté et les droits des individus, le droit de poursuite directe accordé à certaines associations. Enfin, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ont investi le pouvoir judiciaire suprême de l'Union du privilège de décréter l'inconstitutionnalité des votes du pouvoir législatif (1) ; mesure excellente, qui ne saurait soulever aucune des critiques dirigées contre les autres restrictions à la souveraineté ci-dessus indiquées et qui devrait être adoptée par tout régime véritablement libéral.

La souveraineté envisagée dans sa *substance* est *indivisible*. Si, dans son *exercice*, les attributs diverses qui en constituent l'ensemble peuvent et doivent être réparties entre les divers organes de l'Etat, ce dernier est seul possesseur effectif de la souveraineté, et il n'en saurait être autrement. On a dit avec raison que : « l'unité est la condition nécessaire de tout bon orga-

(1) Conf. Boutmy, *Etudes de droit constitutionnel*, 2e édition, pp. 186 et s. ; Esmein, *loc. cit.*, pp. 426 et s. ; Story, *Commentaries on the constitution of the United States*, n° 1576 ; Larnaude, dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, t. XXXI, 1902, pp. 175 et s. M. Larnaude dit que cette règle existe dans les constitutions de certaines républiques sud-américaines et qu'en Norvège les tribunaux ont à plusieurs reprises refusé d'appliquer les lois inconstitutionnelles.

nisme, car la division de la souveraineté, qui paralyse et dissout, est incompatible avec la santé de l'Etat » (1). Au point de vue logique, la souveraineté étant le pouvoir le plus fort, il est impossible de concevoir deux pouvoirs également souverains sur le même territoire ; la souveraineté divisée et fragmentée ne serait plus la souveraineté, qui doit être indivisible comme la personnalité même de l'Etat dont elle est l'attribut caractéristique. L'indivisibilité de la souveraineté ne saurait faire de difficulté pour les pays unitaires, où l'on n'a jamais imaginé de donner aux collectivités inférieures un pouvoir égal à celui de l'Etat ; au contraire, elle a provoqué dans les Etats composés et spécialement dans les Etats fédéraux, à raison de leur nature spéciale, des controverses sur lesquelles nous insisterons un peu plus loin.

V

Si nous prenons maintenant le problème de la souveraineté dans le droit public international, nous devons tout d'abord faire remarquer que cette souveraineté ne change pas de caractère à l'extérieur (2). C'est toujours

(1) Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat*, p. 422. Conf. Bluntschli et Brater, *Staatswörterbuch*, v° *Souveränetät*, vol. IX, p. 555. Conf. Le Fur, *loc. cit.*, pp. 477 et s. ; Michoud et de Lapradelle, *loc. cit.*, p. 39 ; Borel, *loc. cit.*, pp. 28 et 47. Rousseau, dans le *Contrat social*, appuie l'indivisibilité de la souveraineté sur l'expression de la volonté populaire qui est elle-même *une*. L. II, ch. II. Conf. Combothecra, *loc. cit.*, p. 102 ; Nys, *loc. cit.*, I, p. 354.

(2) Jellinek déclare très exactement que la souveraineté externe du droit des gens est le prolongement nécessaire au dehors de la puissance politique suprême ; que la première n'est que le *reflet de la puissance intérieure*. Cpr. *Gesetz und Verordnung*, 1887,

de la souveraineté nationale unique qu'il s'agit ; de même, en effet, qu'on ne conçoit pas une personnalité étatique interne et une personnalité étatique externe, de même, l'on ne peut songer à une souveraineté double, étant donné que la souveraineté n'est que le qualificatif de la personnalité. Mais, si c'est toujours le même pouvoir souverain qui se manifeste à l'extérieur, la souveraineté ne saurait pourtant, par la force même des choses, y jouer le même rôle qu'à l'intérieur. Elle ne peut plus commander d'une façon absolue, car elle se trouve en présence d'autres Etats qui sont investis d'une souveraineté égale. A côté de certaines attributions positives, telles que le droit de légation et de conclusion des traités, de participation aux congrès et conférences, de déclarer la guerre, d'affirmer sa neutralité, de faire la paix, de proposer une médiation ou un arbitrage, notamment en vertu de l'article 27 de la convention de La Haye sur le règlement pacifique des conflits internationaux, la souveraineté étatique externe revêt plutôt un caractère négatif, en ce sens que l'Etat souverain répudie toute subordination à une souveraineté étrangère, toute immixtion des autres Etats dans ses affaires personnelles. La souveraineté externe se traduit donc principalement par le droit à l'*indépendance* (1) ; l'Etat se gère comme indépendant parce qu'il

p. 197 et *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, pp. 23 et 24 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 164 ; Michoud et de Lapradelle, *loc. cit.*, p. 47. M. Esmein fait observer que la souveraineté a deux faces, l'une extérieure, l'autre intérieure. *Loc. cit.* Cpr. Borel, *loc. cit.* pp. 29 et 40 ; Nys, *loc. cit.*, I, p. 353 ; Heffter, *loc. cit.*, § 19 ; Piédelièvre, *loc. cit.*, § 202.

(1) Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat*, p. 421. Admettent l'indépendance : Renault, *loc. cit.*, p. 82 ; Funck-Brentano et

est souverain, et il ne serait plus souverain si les autres ne le considéraient pas comme indépendant. On traduit fort bien cette pensée, dans le langage du droit international, en disant que les *Etats n'ont pas de supérieur commun*. N'avoir pas de supérieur est précisément le criterium de la souveraineté : à l'intérieur, l'Etat n'a que des sujets ; à l'extérieur il rencontre des égaux, des souverains comme lui ; et l'opposition des souverainetés respectives, toutes égales, crée précisément ce droit d'indépendance en vertu duquel l'une ne saurait empiéter sur l'autre.

Est-ce à dire toutefois qu'il faille à l'extérieur ne parler que d'indépendance et faire abstraction de la souveraineté ? Loin de le penser, nous sommes, au contraire, d'avis qu'on doit maintenir énergiquement celle-ci, car, seule, elle fournit le criterium de l'Etat au dehors comme au dedans. Le seul Etat, en effet, digne de ce nom est celui qui est en situation de faire prévaloir dans les relations internationales une politique à lui personnelle, que nul ne puisse contrôler, qu'il soit en mesure d'affirmer par une liberté absolue dans la conclusion des accords internationaux de toute sorte, principalement des alliances et des ententes, et de soutenir, le cas échéant, par la voie des armes (1). Toute collecti-

Sorel, *loc. cit.*, p. 14 ; Kluber et Ott. *loc. cit.*, § 45 ; Calvo, *loc. cit.*, I, §§ 107 et s. ; Westlake, *loc. cit.*, chapitre VII ; Holtzendorff, *loc. cit.*, § 25, p. 74 ; Neumann, *loc. cit.*, p. 34 ; Rivier, *loc. cit.*, I, p. 256 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, pp. 473 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, p. 67 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 241 ; Travers-Twiss, *loc. cit.*, I, p. 11 ; Fiore, *Nouveau droit internat.*, I, § 370 ; Dudley-Field, *loc. cit.*, art. 12.

(1) « La souveraineté de l'Etat, a dit Bluntschli, se manifeste au dehors comme existence propre et indépendante de chaque Etat par rapport aux autres ». *Ibidem*, p. 428.

vité qui, dans cette politique externe, doit subir l'ascendant d'un plus fort, n'a d'Etat que le nom, si on le lui donne par tolérance, car il manque de la qualité essentielle de l'Etat, c'est-à-dire du droit de tenir, à l'intérieur comme à l'extérieur, sans intervention d'aucune sorte, la conduite qu'il juge la plus conforme aux intérêts fondamentaux du peuple dont les destinées lui sont confiées. Le principe de la souveraineté internationale est tellement nécessaire, qu'il a été accepté par ceux-là même qui nient la souveraineté interne. Ainsi, M. Duguit, après avoir défini la souveraineté extérieure : « la situation du gouvernement qui, dans ses relations avec les gouvernants d'une société étrangère, ne relève d'aucun gouvernement, qui n'est ni tributaire, ni vassal, ni protégé », ajoute qu'en droit international la souveraineté est « *une notion très précise et très exacte* » (1).

Toutefois, l'idée d'une souveraineté extérieure et même d'un droit d'indépendance des Etats, dans leurs rapports respectifs, n'a point été reconnue par certains juristes. Les uns, niant l'idée de souveraineté, admissible suivant eux uniquement à l'intérieur où l'Etat n'a que des sujets à qui il peut imposer sa volonté, et inacceptable vis-à-vis des nations étrangères toutes égales, ont admis seulement le principe d'indépendance

(1) *Loc. cit.*, I, p. 349. Seulement, l'opinion de M. Duguit se heurte à cette difficulté que la souveraineté extérieure par lui admise n'a plus aucun support, puisqu'il n'accepte point la souveraineté interne et que les deux souverainetés ne font qu'un, ainsi que nous l'avons exposé ci-dessus. Il faut donc les nier en bloc ou les prendre en bloc, car il s'agit d'une seule et même chose, indivisible de son essence, envisagée simplement à des points de vue différents suivant qu'on se place du côté national ou du côté international.

mutuelle (1). D'autres sont allés plus loin encore. De ce que les Etats sont tenus, dans l'exercice de leur indépendance réciproque, de subir les restrictions résultant de l'indépendance des autres, ils ont conclu que les Etats, loin d'être indépendants, sont, au contraire, en situation de perpétuelle dépendance, puisque, dans la vie internationale, chaque souveraineté trouve devant elle une souveraineté égale, avec laquelle elle ne peut même pas se mesurer, n'étant pas d'origine commune. L'indépendance des Etats n'existerait donc pas en réalité, et leur véritable situation serait la loi de l'*interdépendance*, car les peuples, aussi bien que les individus, ne participent aux bienfaits de la civilisation qu'en aliénant une partie de leur liberté.

M. Pillet, après avoir exposé le point de vue qui précède, déclare qu'il existe, suivant lui, deux facteurs indispensables à l'humanité : d'une part, l'existence de nations souveraines et, d'autre part, la pratique du commerce international. Ces facteurs sont, l'un, une cause de répulsion et de séparation, et, l'autre, un élément d'attraction ; or, comme il faut subir, bon gré, mal gré, la coexistence de ces deux éléments opposés, il résultera nécessairement des conflits de leur concurrence. Comment les concilier? M. Pillet estime qu'il convient de « donner la préférence à celle des deux souverainetés dont la prétention est basée sur un intérêt plus considérable au point de vue de l'exercice de ses fonctions et de l'accomplissement de ses devoirs ». Ce serait « *la loi du moindre sacrifice* » ainsi formulée : « Les Etats doi-

(1) Conf. Siranagieff, *loc. cit.*, pp. 149 et s. : Despagnet, *loc. cit.*, § 74. Conf. du même, *Essai sur les protectorats*, 1896, pp. 9 et s.

vent se garantir l'exercice de leur souveraineté dans leurs rapports réciproques, et, en cas de conflit, sont rationnellement obligés de donner la préférence à l'intérêt public le plus fortement compromis dans le litige » (1).

La théorie du moindre sacrifice se concevrait dans une communauté internationale ayant des lois absolument nettes, où les intérêts divers des Etats seraient parfaitement établis par un supérieur commun autorisé et accepté par tous, de façon qu'aucune difficulté ne pût se produire sur le point de savoir quelle est, dans chaque hypothèse, la nation qui doit s'incliner comme subissant le moindre sacrifice. C'est alors seulement que notre collègue pourrait revendiquer, comme il le fait, *l'avantage de la certitude* pour son système. En l'état actuel des choses, il croit que l'appréciation de l'intérêt en jeu serait extrêmement facile parce que l'appréciation des intérêts deviendrait, pour le jugement, l'opération la plus simple et la plus familière. Mais, si l'on va pratiquement au fond des choses, on se rend compte que, dans la plupart des cas, chaque Etat considérera son intérêt comme supérieur, en quoi on ne saurait le blâmer, car, en somme, il est constitué gardien des intérêts nationaux qu'il lui est interdit de laisser péricliter. Quel serait donc le juge chargé d'indiquer où est le

(1) Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, 1899, *passim* et principalement, pp. 27, 31, 33, 41 et s. Brochure extraite de la *Revue générale de droit internat. public.*, 1898, t. V, pp. 66 et s., 236 et s. Conf. Michoud et de Lapradelle, *La question finlandaise*, p. 43 et les notes, et Lapradelle, *La question chinoise* dans la *Revue générale du droit internat. public.*, t. VIII, 1901, p. 340.

moindre sacrifice ? Ce ne pourrait être que la communauté internationale ayant ainsi mandat de délimiter souverainement le cercle de la vie nationale où le souverain local serait absolument libre, et celui de la vie internationale où on imposerait à ce dernier le sacrifice de ses intérêts particuliers, en présence d'intérêts supérieurs étrangers. Or, comme, *en fait*, les Etats sont aujourd'hui loin d'être égaux, ce qui amène M. Pillet lui-même à nier le droit d'égalité (1), ce serait la volonté prépondérante de quelques Etats principaux qui jugerait en dernière analyse. Et, même de bonne foi, ceux qui décideraient ainsi du moindre ou du plus grand intérêt en jeu, pourraient parfaitement se tromper et imposer à un Etat une solution essentiellement préjudiciable, dont le danger n'apparaîtrait que plus tard, car rien n'est plus difficile que l'appréciation exacte des avantages et des inconvénients comparés d'une atteinte à la souveraineté. Si l'on conçoit que l'on impose l'obéissance à un principe certain et universellement admis du droit public international, devant lequel la souveraineté doit s'incliner, il n'en est plus de même quant à l'appréciation plus ou moins exacte du moindre ou du plus grand intérêt à dégager. Dans le premier cas, on est en présence d'une règle ayant une valeur *juridique formelle* ; dans le second, il s'agit d'une justification plus ou moins rationnelle et philosophique, basée sur l'idéal plus ou moins vague du droit naturel et de la loi morale ou sur l'arbitraire de certaines volontés internationales plus fortes que d'autres (2).

(1) *Loc. cit.*, p. 45. Conf. ce qui sera dit à ce sujet au chapitre suivant.

(2) Dans une substantielle étude sur : *Les droits fondamen-*

Reprenant maintenant la thèse générale, nous ferons remarquer que la critique dirigée contre le terme *indépendance* est la même que celle adressée à l'expression *souveraineté*, et doit recevoir la même réponse. Si l'on prenait l'indépendance comme synonyme d'omnipotence, il faudrait la bannir, comme nous bannirions la souveraineté envisagée de la même façon. Mais, limitées toutes les deux par l'observation des règles du droit, elles correspondent à une idée fort juste et précisent, ainsi que nous l'avons démontré ci-dessus, très nettement la situation de l'Etat dans ses rapports avec les autres membres de la communauté internationale.

La conception de la souveraineté, telle que nous l'avons exposée dans les développements antérieurs, ne saurait faire de difficulté dans les Etats unitaires où la pensée d'un partage de cette souveraineté entre l'Etat et les collectivités inférieures ne peut venir à l'esprit de personne. Voilà pourquoi les juristes de ces pays ont, en général, vu dans la souveraineté la caractéristique de l'Etat et sa notion indispensable. Ils ont été, d'autre

taux de l'indépendance et de l'égalité juridique des Etats et leurs adversaires, parue dans la *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, Bâle, 1900, M. Kébedgy, professeur à l'Université de Berne, a combattu le système de l'interdépendance et la théorie du moindre sacrifice. Il considère le droit d'indépendance comme le palladium de l'ordre et de la sécurité dans les relations internationales, et estime que l'intérêt plus ou moins grand de chaque Etat constitue un *criterium fantaisiste et dangereux*. Conf. dans le même sens Tchernoff, *Protection des nationaux résidant à l'étranger*, avec Introduction *sur la souveraineté des Etats en droit international*, 1899, pp. 154 et s.; Le Normand, *La reconnaissance internationale et ses diverses applications*, 1899, pp. 148 et s.; Heffter, *loc. cit.*, § 26; F. de Martens, *loc. cit.*, I, p. 394; Chrétien, *loc. cit.*, § 235.

part, amenés pour les mêmes raisons à proclamer l'indivisibilité de la souveraineté, apanage exclusif de l'Etat.

Mais la souveraineté impartageable, criterium de l'Etat, n'apparaît pas d'une façon aussi simple et aussi nette dans les Etats composés, qui présentent, à la différence des Etats unitaires, un organisme double, comprenant d'abord le mécanisme central réunissant les diverses parties, et puis ces diverses parties elles-mêmes. A qui, dans cette situation, attribuer le qualificatif d'Etat et la souveraineté qui en est la conséquence? Convient-il de morceler celle-ci ou de lui conserver un caractère unique et exclusif; et, dans ce dernier cas, au profit de qui? C'est à cet embarrassant problème que se sont heurtés principalement les juristes allemands, quand ils ont essayé de préciser la nature de l'Empire fédéral et de ses diverses parties, de concilier les prétentions de l'un et des autres. De là est sortie une vaste littérature juridique où se rencontrent les systèmes les plus divergents, qu'il convient de passer sommairement en revue (1), afin de faire jaillir de leur examen la notion exacte de la souveraineté dans les Etats composés.

Lorsque, à la Confédération ancienne, dans laquelle

(1) Il n'entre pas dans notre pensée de discuter ici tous les systèmes produits sur le point qui nous occupe et qui auraient leur place marquée seulement dans un cours général de droit public allemand. D'autre part, cet examen détaillé serait inutile, car, avec quelques variantes, on peut ramener l'ensemble des opinions proposées aux grandes lignes de celles analysées au texte. On consultera avec fruit les très intéressants détails, que donnent sur les opinions de Gierke, Meyer, Gareis, Rehm et autres, nos collègues Duguit, *loc. cit.*, I, pp. 229 et s., Michoud et de Lapradelle, *loc. cit.*, pp. 46 et s.

chaque Etat conservait sa souveraineté tant intérieure qu'extérieure, s'est substitué, en 1871, l'Empire allemand à forme fédérative, où l'Etat central absorbe, au point de vue international, tous les membres de la fédération, les juristes allemands, commentateurs de la constitution du nouvel empire, se sont trouvés dans une véritable impasse. Ils étaient, tout d'abord, naturellement tenus d'attribuer le titre d'Etat à l'organe central, à l'Empire, Etat par excellence ; et, d'autre part, ils se croyaient obligés, coûte que coûte, à raison de la tradition et du respect des aspirations particularistes, de conserver le même titre aux membres de la fédération. Reliquat d'un glorieux passé, ce titre leur paraissait acquis d'une façon définitive aux intéressés ; au surplus, l'opinion publique ne leur aurait point pardonné de déserter ce que l'on considérait en quelque sorte comme une cause nationale. La question cessait dès lors d'être juridique pour revêtir un caractère essentiellement politique : de là, des tendances, divergentes dans les moyens, mais uniques dans le but. Certains auteurs admirent purement et simplement le partage de la souveraineté entre l'Etat fédéral et les membres de la fédération. D'autres estimèrent que la souveraineté n'était point un apanage indispensable de l'Etat ; qu'il pouvait exister, à côté des Etats souverains, des Etats non souverains. Ainsi, une double perspective s'offrait, amenant, soit au partage de la souveraineté entre l'Etat fédéral et les Etats particuliers participants à la souveraineté comme *mi-souverains*, soit à l'abandon du principe de souveraineté, envisagé comme criterium de l'Etat. Certains, enfin, essayèrent de réserver aux membres de la fédération la souveraineté unique et indivisible refusée au pouvoir central.

Cette dernière théorie, que Calhoun avait soutenue aux Etats-Unis (1), fut vulgarisée en Europe par Seydel (2). Partie du principe très exact de l'indivisibilité de la souveraineté, elle fait fausse route quand elle réserve la souveraineté aux membres de l'Etat fédéral. En effet, on ne saurait dire, avec Calhoun et Seydel, que la constitution centrale, œuvre des Etats réunis, est au-dessous d'eux, comme la créature est au-dessous du créateur, En réalité, cette constitution, librement acceptée par les intéressés, leur enlève les diverses souverainetés dont ils jouissaient avant et qu'ils ont, par suite de leur volonté, transformées en une souveraineté unique, celle de l'Etat central. On objecte que les traites passés entre Etats laissent toujours intacte la souveraineté des contractants ; mais il n'en est ainsi que lorsque cette souveraineté est réservée par les traités, ainsi que cela a lieu d'habitude dans les accords internationaux. Dès lors, l'objection n'a aucune portée si le traité contient, comme dans l'espèce, abdication de souveraineté. Beaucoup d'Etats actuels, unitaires ou composés, sont le résultat d'incorporations et d'abandons successifs de souveraineté, certains réalisés par la voie contractuelle ; et nul ne met en doute la parfaite légalité du procédé (3). Juridiquement, donc, il est permis d'affirmer que la création de l'Etat fédéral nouveau s'explique par la fusion contractuelle des anciennes souverainetés en

(1) Conf. notamment : *Discourse on the Constitution and government of the United States.*

(2) *Commentar zur Verfassungsurkunde fur das deutsche Reich*, 1873.

(3) En ce sens : Le Fur, *loc. cit.*, pp. 564 et s. Conf. Hœnel, *Studien zum deutschen Staatsrecht*, pp. 31 et s., 68 et s.

une seule, celle de l'Etat central ; et voilà pourquoi nous croyons qu'il faut faire abstraction d'une doctrine affirmant que la création d'un Etat fédéral serait un pur fait soustrait, par sa nature même, à toute qualification juridique (1). En tout cas, quelle que soit l'explication qu'on en donne, constatons qu'il convient de conférer la souveraineté nouvelle, non aux divers membres de l'Etat fédéral, mais à cet Etat lui-même.

VI

Arrivons maintenant aux doctrines qui ont cherché le criterium de l'Etat en dehors du principe de souveraineté. Suivant les tendances de l'école allemande contemporaine, la souveraineté ne serait pas la prérogative indispensable de l'Etat, qu'un autre criterium permettrait de distinguer très nettement des collectivités d'ordre inférieur, avec lesquelles on pourrait être tenté de le confondre, telles quelques provinces autonomes, ou colonies largement décentralisées comme certaines colonies anglaises (2). Mais les auteurs se divisent quand il s'agit d'indiquer ce criterium indépendant de toute idée de souveraineté. D'après quelques-uns, on le déterminerait par la différence du *but* poursuivi, tout Etat se proposant nécessairement un *but national*, approprié aux besoins du peuple pris en sa qualité de collectivité naturelle, alors que le but des collectivités secondaires serait *particulier*, *local* (3).

(1) Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, pp. 253 et s.; Borel, *loc. cit.*, pp. 130 et s.

(2) Voir les citations de ces auteurs dans Laband, *loc. cit.*, pp. 113, note 2.

(3) Rosin, *Souveränetät, Staat, Gemeinde Selbstverwaltung* dans les *Annalen des deutschen Reichs*, 1883, pp. 291 et s.

Il a été objecté qu'on est ici en présence d'une question juridique, et que la notion du but la transforme en une question de philosophie ou de sociologie, ce qui n'est guère de nature à faire avancer la solution du problème, car il n'y a pas deux Etats au monde qui poursuivent un but pareil (1). On a ajouté qu'il est fort difficile, pour ne pas dire impossible, de différencier le but national et le but particulier dans les Etats composés où l'Etat central et les Etats-membres ont des attributions qui, en beaucoup de points, amèneront un cumul de buts nationaux. La difficulté devient insoluble quand on prétend distinguer le but national et le but local, dans les petits Etats à territoire restreint ou composés d'une seule cité (2).

La même réfutation doit s'appliquer à la distinction proposée entre *le but universel* et *le but non universel*, le premier entraînant un pouvoir complet, une compétence universelle constitutive de l'Etat, et, le second, un pouvoir limité, une compétence restreinte au but poursuivi (3). C'est toujours la notion philosophique ou sociologique substituée à la notion juridique ; et la même incertitude règne dans la délimitation du but poursuivi par l'Etat et par les personnes inférieures. D'autre part, un Etat subordonné à un autre, comme l'est l'Etat particulier à l'Etat fédéral, ne peut avoir une compétence vraiment universelle. Il n'est pas notam-

(1) Borel, *loc. cit.*, pp. 90 et s.

(2) Le Fur, *loc. cit.*, pp. 367 et s.

(3) Brie, *Theorie der Staatenverbindungen*, 1886, pp. 1 et s. et *Zur Lehre von den Staatenverbindungen* dans Grunhut's, *Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der Gegenwart*, vol. XI, 1884, pp. 85 et s., 154 et s.

ment investi de cette attribution essentielle que certains juristes allemands qualifient de *compétence de la compétence*, consistant à déterminer librement ses attributions et les moyens de les réaliser (1). Cette compétence suprême appartient exclusivement à l'Etat central qui, seul, en exécution du pacte fédéral, détermine soit ses propres attributions soit celles des membres de la fédération. Il n'est pas possible qu'une égale *compétence de compétence* existe sur le même territoire au profit de deux collectivités ; car, en cas de difficulté, il faut bien que l'une l'emporte ; et ce ne peut être que celle de l'Etat central, si l'on ne veut point en arriver à la dissolution de la fédération. Enfin, la juxtaposition de deux buts universels est irréalisable, parce que ces deux buts s'excluraient l'un l'autre ; et pourtant cette juxtaposition se produit nécessairement dans le système qui assigne à la fois à l'Etat fédéral et à ses membres le même but universel et la compétence nécessaire pour le réaliser. En résumé, l'on en revient indirectement au principe de souveraineté, critérium de l'Etat, puisque le pouvoir de déterminer la *compétence de la compétence* n'est, en définitive, que la souveraineté elle-même, laquelle demeure indivisible, ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus (2).

Le savant auteur du *Droit public de l'Empire allemand*, M. Laband, professeur à l'Université de Stras-

(1) Hœnel est le créateur de cette qualification, qui, depuis, est devenue courante en Allemagne. *Studien zum deutschen Staatsrechte*. I. *Die vertragsmässigen Elemente des deutschen Reichverfassung*, 1873, pp. 117, 149.

(2) En ce sens, Le Fur, *loc. cit.*, pp. 371 et s. Conf. sur la réfutation de l'opinion de Rosin, Borel, *loc. cit.*, pp. 92 et 93.

bourg, se préoccupe de la nature de la collectivité fédérale, au chapitre II de son ouvrage intitulé : *La nature juridique de l'Empire*. Suivant lui, l'Etat possède une prérogative de *domination juridico-politique*, en vertu d'un *droit propre* lui conférant toute liberté de volonté et d'action (1). Cette dénomination, dit l'auteur, a provoqué de multiples discussions. Jellinek, ajoute-t-il, qui lui a consacré une étude approfondie, la définit « un droit propre et un droit juridiquement incontrôlable ». Ainsi, ce qui constituerait l'essence de l'Etat, c'est qu'il pourrait, dans un domaine limité par avance, se gérer en maître, à l'abri du contrôle d'une puissance supérieure quelconque. La souveraineté appartient donc à l'Etat central, parce qu'il détermine lui-même le domaine de son activité ; l'Etat-membre n'est pas souverain, car il ne détermine pas ce domaine ; mais il est Etat, puisque, dans ce domaine déterminé en dehors de son action, il formule des ordres sans appel, des ordres *inconditionnés* (2).

M. Laband refute cette idée, en faisant remarquer, avec Rosin, que, même dans le domaine assigné à l'activité de l'Etat-membre, le pouvoir central veille constamment à ce que le premier « ne franchisse pas les bornes qui lui ont été tracées et ne viole pas la loi de la puissance souveraine » (3). Il estime que le *droit*

(1) Tome premier de la traduction française précitée, p. 114.

(2) *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, pp. 41 et s.

(3) Laband, *loc. cit.*, p. 115 ; Rosin, *loc. cit.*, pp. 277 et s. Conf. également Borel, *loc. cit.*, pp. 81 et s. et les critiques adressées à ce système par MM. Duguit, *loc. cit.*, II, pp. 676 et s.; Le Fur, *loc. cit.*, pp. 381 et s. et Combothecra, *loc. cit.*, pp. 104 et s. « Un droit, dit M. Laband, cesse d'être un droit propre quand l'exercice en est soumis à un contrôle » *Ibidem*.

propre caractérisant l'Etat, même le plus petit, consiste en ce que cet Etat peut *dominer*, c'est-à-dire « avoir le droit d'ordonner à des personnes libres, ou à des communautés de personnes libres, des actes, des abstentions, des prestations, et de les *contraindre* à s'y conformer. » Et ce droit de domination absolu sur les individus, privilège spécifique que l'Etat ne partage avec personne, ce dernier le retire de lui-même, de sa propre puissance publique, ne l'empruntant à personne dans le domaine qui lui est imparti. Au contraire, les collectivités, même les plus décentralisées, d'un pays unitaire, les provinces, les cercles, les communes, peuvent être autorisées à publier des règlements de diverse nature, concernant, par exemple, la police et les impôts, à donner des commandements impératifs susceptibles d'être exécutés par la contrainte ; mais, en ce cas, ces collectivités n'agissent pas en vertu d'un droit propre que seul l'Etat possède : ces actes ne tirent leur caractère impératif que du commandement de l'Etat. « Ce n'est pas sa puissance qu'elle (la collectivité décentralisée) met en œuvre, mais celle de l'Etat ; elle n'a pas de sujets ; elle est, dans l'exercice de ses droits, tout aussi dépourvue de pouvoir que le créancier vis-à-vis de son débiteur ; le maintien dans ses droits, c'est-à-dire la puissance exécutoire, lui vient uniquement de l'Etat (1). En somme,

(1) *Loc. cit.*, pp. 119 et s. M. Korkounov paraît accepter les idées de M. Laband car il expose que les Etats-membres de l'Etat fédéral, bien que soumis à l'autorité de ce dernier, sont cependant des Etats, parce qu'ils se créent à eux mêmes les organes destinés à réaliser leur mission, sans subir aucune influence de l'autorité fédérative. Au contraire, les communes et les provinces n'ont jamais une liberté aussi grande pour la désignation du personnel

tout Etat, si minime soit-il, a des droits de domination, tandis que toute autre collectivité n'en a pas, si grande et si importante qu'elle soit. Jellinek, ajoute M. Laband, s'est maintenant rangé à cette opinion. Il dit, en effet : « l'Etat seul a le pouvoir de donner des ordres absolus. Lui seul peut dominer, et toute domination dans l'Etat ne peut émaner que de lui. Le pouvoir des subordonnés de l'Etat, des particuliers, comme des associations, c'est une « permission de vouloir » ; le pouvoir de domination c'est une « puissance de vouloir ». Toute puissance juridique des sujets de l'Etat est conditionnée par l'Etat, en dépend et c'est précisément par cette dépendance qu'elle se distingue du pouvoir de domination... » (1).

M. Jellinek, l'un des représentants les plus autorisés de la science juridique allemande contemporaine, professeur à l'Université de Heidelberg, a exposé à nouveau ses idées personnelles sur la question, d'une façon très étendue, dans son dernier ouvrage sur le *Droit des Etats modernes*, paru en 1900. Le premier volume contient la *Doctrine générale de l'Etat*; et le § II (ch. XIV, L. III) a trait à « la capacité pour l'Etat d'organisation de soi-même et de domination sur soi-même » (2). Aux pages 446 et suiv., l'auteur entre dans

qui entre dans la composition de leurs divers organes, même si elles jouissent d'une large autonomie. *Loc. cit.*, p. 371.

(1) M. Laband, *loc. cit.*, p. 120, à la note 1, cite le passage de M. Jellinek, *Gesetz und Verordnungen*, p. 191.

(2) *Das Recht des modernen Staates*, Erster Band, *Allgemeine Staatslehre*.

Une traduction française de l'ouvrage a été commencée par M. Fardis en 1904 sous ce titre : *L'Etat moderne et son droit*. Le

des développements sur lesquels il importe d'insister, parce qu'ils renferment la substance des théories allemandes les plus récentes sur la délicate question de la nature des collectivités fédérales et précisent d'une façon très nette la nature du *droit propre*.

Le criterium de l'Etat, dit M. Jellinek, est l'existence d'une domination d'Etat. Mais la domination d'Etat n'est pas une domination qui puisse venir d'ailleurs ; c'est une domination qui vient d'une puissance propre et a pour but un droit propre. Les limites de l'existence de cette domination sont tout à fait indifférentes pour son existence. Dès qu'une communauté peut, par une puissance et des moyens de coercition qui émanent d'elle, exercer sa domination conformément à une organisation qui lui est propre, c'est un Etat.

L'existence d'une domination d'Etat se traduit d'abord par l'existence d'organes indépendants qui la servent. Une organisation propre et une division des pouvoirs accompagnant cette organisation constituent le premier caractère distinguant l'Etat des communautés qui ne sont pas des Etats. Par suite, dès qu'une communauté tient son organisation d'une autre puissance, si bien que son existence ne résulte pas de sa propre volonté, mais, d'une façon permanente, de la loi de cette puissance, elle n'est pas un Etat, mais seulement un membre d'un Etat. Ainsi, les Etats allemands sont des Etats, parce qu'ils peuvent s'organiser d'après des constitutions propres reposant exclusivement sur leur volonté, constitutions qui sont leurs lois, non celles de l'Empire. Et

premier volume contient seulement les notions générales sous ce titre : *Doctrine générale de l'Etat. Introduction à la doctrine de l'Etat.*

l'auteur en rapproche les constitutions des cantons suisses et des Etats-Unis d'Amérique, qui reposent également, d'une façon exclusive, sur leurs lois propres, non sur la volonté de l'Etat fédéral supérieur. Sans doute, il peut y avoir des limites tracées par les lois fédérales aux constitutions des Etats fédérés (par exemple l'interdiction d'une autre forme de gouvernement que la forme républicaine, comme en Suisse ou aux Etats-Unis) ; ces constitutions n'en demeurent pas moins exclusivement des lois des Etats fédérés. Même si une communauté a reçu sa constitution grâce à la collaboration d'Etats étrangers, elle est cependant un Etat, si cette constitution doit être considérée exclusivement comme un acte de sa volonté originelle à ce point qu'elle puisse être modifiée ultérieurement par elle sans autre autorisation.

Quand, par contre, une communauté, exerçant une domination, a reçu son organisation d'un Etat qui lui est supérieur, comme loi de cet Etat, cette communauté n'est pas un Etat. Il en est ainsi surtout pour les communes, dont l'organisation repose toujours sur des lois d'Etat, qui, tout au plus, concèdent un pouvoir d'organisation limité à des matières de peu d'importance. M. Jellinek écarte, par ce criterium, de la catégorie des Etats, l'Alsace-Lorraine dont la constitution repose sur les lois de l'Empire allemand, aussi bien que les colonies anglaises à charte, pourvues d'une très large autonomie comme le Canada, le Cap, l'Australie, dont les constitutions sont contenues dans les lois anglaises, dans les actes du Parlement britannique, avec droit de modification en tout temps pour celui-ci, sans que la colonie intéressée ait un droit de participation dans ce changement

de constitution. De même, en ce qui concerne les royaumes et les pays autrichiens, les constitutions locales sont déterminées par des lois fondamentales de l'Etat, qui, si elles sont données par l'Empereur, n'émanent pas de ce dernier comme souverain de chaque pays, et peuvent être changées par la volonté impériale, non par celle du souverain particulier. M. Jellinek ajoute que, pour qu'une communauté ait le caractère d'Etat, il est nécessaire que l'organe supérieur mettant en action l'autorité de cette communauté soit indépendant, c'est-à-dire ne se confonde pas juridiquement avec l'organe d'un autre Etat. L'identité de l'organe entraîne logiquement l'identité de l'Etat. Ainsi, la Croatie et la Finlande ne constituent pas des Etats, parce que le roi de Croatie et le grand-duc de Finlande sont juridiquement une même personne que le roi de Hongrie et l'empereur de Russie.

Au premier criterium d'une domination indépendante, consistant en ce que son organisation doit dépendre exclusivement de ses lois propres, M. Jellinek ajoute que cette domination doit, en outre, posséder toutes les fonctions essentielles d'une domination, c'est-à-dire la capacité, non seulement de se donner des lois particulières, mais encore de se mouvoir conformément à ces lois et dans les limites fixées par elles. Dès lors, la communauté, sans lois, sans domination, sans faculté propre de légiférer, n'est pas un Etat. Ce titre lui manque par suite de l'absence d'une seule de ces prérogatives. Un Etat peut fort bien être borné dans l'étendue de ses fonctions et la compétence de ses organes ; mais ils doivent exister tous pour qu'il soit Etat. Ainsi, le Wurtemberg, Bade, Hambourg, Berne et la Pensylvanie,

Etats non souverains organisés en forme de monarchie ou de république par un pouvoir supérieur, sont des Etats, à la différence de l'Alsace-Lorraine et des colonies britanniques, auxquelles fait défaut l'organe supérieur de domination propre.

M. Jellinek conclut que l'Etat souverain peut seul, dans les limites juridiques tracées ou reconnues par lui, régler avec une entière liberté l'étendue de sa compétence, et que l'Etat non souverain s'organise librement de même dans la sphère à lui impartie ; mais que le pouvoir de s'organiser et de s'obliger par sa volonté propre est toujours le criterium de toute domination indépendante. Donc, à l'Etat non souverain, comme à l'Etat souverain, appartient le pouvoir juridique de fixer sa compétence, c'est-à-dire les limites de son *imperium*, à la différence des communautés inférieures, qui peuvent bien modifier sur des objets déterminés la direction de la puissance leur appartenant, mais sont incapables d'augmenter cette puissance elles-mêmes par leurs propres forces. Toutefois, la fixation de la compétence de l'Etat non souverain a ses limites dans le droit de la communauté supérieure. *L'Etat souverain est, dès lors, celui qui, par sa propre loi, peut retrancher à la compétence juridique d'un autre Etat ; et l'Etat non souverain, celui qui rencontre une limite à l'extension de sa compétence dans l'organisation juridique d'un autre Etat, ce dernier pouvant, par sa loi personnelle, restreindre la sphère de l'Etat subordonné.*

La doctrine de M. Jellinek donne très nettement le criterium de l'Etat d'après l'école allemande : l'Etat souverain règle seul l'étendue de sa compétence ; l'Etat non souverain jouit d'un droit de domination propre

dans une sphère déterminée et contrôlée par un pouvoir supérieur; la communauté inférieure, enfin, n'ayant pas de puissance propre personnelle, emprunte tous ses droits de la loi d'un Etat dont elle constitue une partie intégrante. Nous pensons que la distinction faite par l'école allemande entre l'Etat non souverain et la communauté inférieure est plus apparente que réelle. En effet, l'intervention du pouvoir souverain déterminant et contrôlant la compétence du prétendu Etat non souverain, qui paraît indifférente aux auteurs allemands, place, en réalité, la collectivité fédérale qui la subit, sur le même pied que les collectivités plus ou moins décentralisées des Etats unitaires, qu'il s'agisse de simples communes, de provinces ou de grandes colonies autonomes, telles que les colonies britanniques (1). Ainsi, quand ces provinces, communes, colonies et autres unités analogues donnent un ordre ou le font exécuter par la contrainte dans la mesure de leur compétence respective, elles agissent comme les collectivités fédérales, sous l'autorité et le contrôle de l'Etat supérieur. Les organes par lesquels s'exerce leur droit de domination, législatifs, administratifs et judiciaires, peuvent être analogues à ceux de ces collectivités, comme ceux des fédérations coloniales anglaises, ou très dissemblables et faire même défaut en grande partie quand il s'agit des communes et des provinces. Mais, au fond, le mode d'action, dans la mesure des compétences respectives, reste toujours le même. La collectivité inférieure non souveraine, fédérale ou autre, exerce un pouvoir de domination, établi, assuré et contrôlé par le véritable

(1) Conf. Duguit, *loc. cit.*, p. 678 ; Borel, *loc. cit.*, pp. 80 et s.

Etat, l'Etat souverain, le seul qui se distingue nettement des autres collectivités inférieures plus ou moins autonomes, parce qu'il n'a au-dessus de lui aucun pouvoir supérieur de domination. Et, lorsque les diverses collectivités non souveraines, fédérales ou autres, exercent un pouvoir quelconque de domination, elles agissent, dans une sphère déterminée plus ou moins importante, en vertu d'une délégation basée sur la constitution générale de l'Etat. La question du libellé de l'ordre est donc de pure forme et n'affecte en rien le fond des choses. Une prescription émanée d'une collectivité tout à fait inférieure, si elle est donnée dans les formes voulues et est devenue constitutionnellement obligatoire, a une autorité aussi grande que celle provenant du prétendu Etat non souverain, et est mise à exécution de la même manière. Un maire d'une commune française, exerçant les droits de police municipale ou rurale, est investi d'un droit de domination sur des personnes libres, au même titre que le gouvernement d'une collectivité fédérale (1). Au surplus, M. Laband, lui-même, admet que « les communes ont des droits propres dans le cercle de leur activité » (2). Dès lors, le droit exercé reste le même sauf

(1) Ainsi l'article 91 de la loi française du 5 avril 1884 dispose que le maire *pourvoit à l'exécution des actes de l'autorité supérieure relatifs à la police municipale, à la police rurale et à la voirie municipale*. M. Michoud admet même que la commune est une « personne morale de droit public, ayant, à côté de ses droits patrimoniaux, des droits de puissance publique identiques, quant à leur nature, à ceux de l'Etat », *Revue du droit public*, t. VII, 1897, p. 47.

(2) Il est vrai que M. Laband déclare alors que la commune *exerce un droit propre par représentation du droit d'autrui. Loc. cit.*, p. 115. Mais on peut dire aussi que l'Etat particulier agit comme représentant de l'Etat central. Tous deux, si on le veut, exercent

une simple différence de degré : il y a, dans les deux hypothèses, droit propre, volonté propre, domination propre, dans la limite fixée par l'Etat supérieur en exécution de la constitution d'où découle tout pouvoir. Dans tous les cas, le pouvoir central fait sentir partout sa domination, comme on en a, par exemple, une preuve convaincante dans l'article 77 de la constitution allemande actuelle, aux termes duquel le Conseil fédéral prend les mesures juridiques vis-à-vis des gouvernements « qui ont donné lieu aux recours formés pour dénis de justice ou entraves apportées à son cours » (1).

Ainsi, les collectivités inférieures des Etats unitaires ressemblent aux collectivités fédérales, exercent une action similaire, ont un même droit de contrainte sous le contrôle de l'Etat. Les dénominations diverses par lesquelles on désigne le droit de commander des unes et des autres, limité et contrôlé de la même façon, importent peu. Il y a cette seule différence de fait que la collectivité fédérale est plus haut placée, a le plus souvent des attributions plus importantes que la collectivité même la plus décentralisée de l'Etat unitaire. Et c'est tout simplement cette différence de degré qui a été érigée en système. On pourrait, à ce compte, établir la même différence, soit entre les Etats secondaires et ceux plus puissants, soit entre les diverses collectivités de l'Etat unitaire. Incontestablement, en

un droit de domination en vertu d'une délégation et sous un contrôle ; or, c'est précisément ce contrôle qui, pour nous, constitue la négation du principe de l'Etat.

(1) Dareste, *Les constitutions modernes*, 2e édition, 1891, I, p. 178. Un pouvoir égal figure, par la force même des choses, dans toutes les constitutions fédérales, au profit de l'Etat central.

effet, une grande colonie, à gouvernement autonome, possède un pouvoir de domination qui ne saurait en rien se comparer à celui d'une commune ou d'une province. Les fédérations du Dominion et de l'Australie ressemblent beaucoup plus à des collectivités fédérales qu'à des fractions d'Etat unitaire. Et pourtant, sauf une exception isolée qui sera indiquée plus bas, on leur refuse le rang et la qualité d'Etats ; c'est notamment, on l'a vu, l'opinion de Jellinek.

Il convient, enfin, d'examiner la valeur d'un dernier argument tiré du droit international, que les auteurs allemands invoquent en faveur de leur thèse. M. Laband ne croit pas, contrairement à une opinion sur laquelle nous insisterons à la section II du chapitre suivant, que l'Etat soit une création du droit international, et que la reconnaissance par les autres peuples constitue la marque caractéristique d'un Etat ; il pense, au contraire, que la qualité préexistante d'Etat est le fondement de la reconnaissance. Mais, ajoute-t-il, « la personnalité de droit international est un symptôme de la qualité d'Etat et la reconnaissance par les nations permet de conclure *a posteriori* à l'existence de la qualité d'Etat ». A son avis, le droit international, en reconnaissant un Etat, « suppose un droit propre de domination sur un territoire et des sujets, mais non pas une domination indépendante de toute puissance supérieure » ; en d'autres termes, « le droit international reconnaît à des Etats demi-souverains c'est-à-dire non souverains la qualité de sujets du droit international C'est ce que prouvent les nombreux traités d'ordre international conclus avec des Etats de ce genre » (1).

(1) *Loc. cit.*, p. 128. Conf. Jellinek, *Gesetz...*, p. 49 ; *Das*

En réalité, la reconnaissance internationale n'a aucune espèce d'importance relativement au point qui nous occupe. Comme nous le préciserons au chapitre suivant, cette reconnaissance se borne à constater qu'un Etat réunit les conditions voulues pour figurer dans le concert général, sans rien préjuger eu égard à sa condition intrinsèque : elle ne crée ni la personnalité interne, ni la personnalité internationale, lesquelles, nous l'avons vu, sont une seule et même chose et préexistent à la reconnaissance. Mais, dira-t-on, la reconnaissance implique au moins l'Etat ; sans doute, quand elle est certaine, incontestable. Or le fait d'entretenir des rapports avec des collectivités, de conclure avec elles des traités n'implique pas toujours qu'on les tient pour des Etats : nous verrons qu'il existe un certain nombre de personnalités internationales qui ne sont nullement des Etats, et avec lesquelles pourtant se produisent des relations internationales. Il en est ainsi, par exemple, des grandes colonies anglaises dont il a été déjà plusieurs fois question. Pourquoi n'en serait-il pas de même des collectivités fédérales, et comment seraient-elles transformées en Etats par suite des rapports entretenus avec elles, alors que, de l'avis général, il n'en est pas ainsi pour les colonies britanniques ? Il serait donc nécessaire, pour que l'argument de M. Laband eût quelque valeur, que l'on se trouvât en présence d'une reconnaissance incontestée et voulue, avec toutes ses conséquences, des collectivités fédérales comme Etats. Et, à supposer que l'on pût produire un document de ce

Recht des modernen Staates, I, p. 446, note 1 et Brie, *Staatenverbindungen*, p. 37, note 4.

genre, il en résulterait simplement, suivant toutes probabilités, que, par pure courtoisie internationale, on aurait donné à ces collectivités une qualité à laquelle elles tiennent, qu'elles possédaient autrefois, sans en garantir, en quoi que ce soit, l'efficacité. Ainsi, le cérémonial diplomatique conserve encore à certains souverains des titres surannés et sur la valeur réelle desquels personne ne se méprend. Ajoutons, du reste, que, comme on le verra plus tard, les attributions internationales des membres de l'Etat fédéral sont des plus restreintes, pour ne pas dire nulles. Il n'y aurait donc, semble-t-il, presque point à se préoccuper des effets de la reconnaissance internationale, à la supposer réellement attribuée avec toutes ses conséquences.

La doctrine ci-dessus exposée, qui cherche ailleurs que dans la souveraineté le criterium de l'Etat, a été récemment soutenue, en France, par deux docteurs de la Faculté de droit de Toulouse, MM. Polier et de Marans, dans une étude intitulée : *Esquisse d'une théorie des Etats composés* (1). Suivant eux, l'Etat composé et spécialement les collectivités fédérales sont *des Etats d'Etat*, plusieurs Etats pouvant être groupés sous une même souveraineté. « Dès qu'un pouvoir commun de commandement, disent-ils, dominera sur plusieurs collectivités *douées chacune d'un organe législatif*, on se trouve en présence d'Etats d'Etat ». Ainsi, le criterium de l'Etat serait la puissance législative, l'organe législatif. On retrouve ainsi tout simplement dans cette

(1) *Esquisse d'une théorie des Etats composés* ; Contribution à la théorie générale de l'Etat ; Bulletin de l'Université de Toulouse ; Mémoires originaux de la Faculté de droit, série B, n° 1, 1902, *passim*, principalement pp. 36 et s., 48 et s., 52, 53, etc.

doctrine l'une des idées maîtresses de l'école allemande. Mais tandis que MM. Laband et Jellinek font rentrer dans le droit de domination propre non seulement l'autonomie législative, mais encore les autres fonctions essentielles de la domination, c'est-à-dire les pouvoirs d'administration, d'exécution et de contrainte, MM. Pollier et de Marans se limitent à la seule fonction législative. Ils pensent que « la puissance étatique sera révélée d'une façon suffisante par l'existence d'un pouvoir de commandement corrélatif à l'établissement d'un milieu légal ». Le régime d'Etat serait caractérisé par la loi qui en est l'expression. C'est à tort, par suite, que les deux auteurs affirment qu'ils conçoivent la volonté dominatrice d'une façon toute différente de celle de l'école allemande. Ils lui empruntent, en effet, l'un de ses criteriums, et le principal, la puissance législative, en rejetant le surplus de ce que cette école comprend dans le droit de domination propre.

Dès lors, la doctrine de MM. Polier et de Marans se heurte aux objections que nous avons adressées à celles de MM. Laband et Jellinek, objections limitées à la fonction législative, puisqu'ils n'en retiennent que ce point. Les ordres émanant de la collectivité inférieure, dont la compétence est limitée et contrôlée par un pouvoir supérieur, qu'ils s'appellent lois, statuts, règlements, décrets, arrêtés, tout en différant sensiblement au point de vue du droit constitutionnel interne, se ressemblent pourtant en ce sens qu'ils tirent leur force obligatoire de l'intervention d'une autorité supérieure qui en assure l'exécution suivant la constitution générale. Un maire d'une commune française, qui prend un arrêté dans la mesure de ses attributions, exerce un droit de commandement

analogue à celui attribué au Parlement d'une colonie autonome ou d'une collectivité fédérale. Tout se réduit, comme nous l'avons dit plus haut, à une différence de degré, et nous renvoyons aux explications déjà fournies à ce point de vue.

La seule loi vraiment souveraine émane de l'Etat n'ayant au-dessus de lui aucun pouvoir supérieur et constitué arbitre souverain de la *compétence de la compétence*. On aperçoit alors une différence réellement sensible entre l'ordre émané de l'Etat véritable, ordre souverain comme l'Etat lui-même, et ceux des collectivités inférieures, grandes ou petites, lesquels offrent ce trait commun d'être soumis au contrôle de l'Etat souverain. Pour ce motif, disparaît la distinction proposée par MM. Polier et de Marans entre les grandes colonies anglaises, qu'ils rangent dans la catégorie des Etats, et certaines collectivités des Etats unitaires, telles que les provinces à fueros d'Espagne, l'Algérie et l'Indo-Chine, où les indigènes conservent un statut spécial. En réalité, le titre d'Etat ne convient pas plus aux colonies anglaises autonomes et aux membres de l'Etat fédéral qu'aux collectivités plus ou moins décentralisées de l'Etat unitaire. Il manque à tous ces organismes la *compétence de la compétence* ou, pour parler plus clairement, la souveraineté qui, seule, donne le véritable criterium de l'Etat.

VII

L'exposé des efforts infructueusement tentés par les juristes les plus autorisés de l'Allemagne, pour trouver une base à l'Etat en dehors de la souveraineté, montre

bien, croyons-nous, l'inanité du système qui cherche ailleurs que dans cette souveraineté le criterium étatique. Pour arriver à conserver aux collectivités fédérales la qualité souveraine, d'autres auteurs ont admis tout simplement, comme nous l'avons dit plus haut, le partage de la souveraineté entre ces dernières et l'Etat central dans la sphère de leurs attributions respectives.

C'est de l'Amérique du Nord qu'est venue l'idée du partage de la souveraineté; elle y a été soutenue par Jay, Hamilton et Madison qui l'ont exposée, soit dans leurs œuvres personnelles, soit dans un journal appelé le *Federalist* (1). Elle a été reprise et vulgarisée par M. de Tocqueville (2), sur les traces duquel ont marché un certain nombre d'auteurs, parmi lesquels Waitz (3), Schulze (4), Ahrens (5), Dubs (6), Blumer-Morel (7), Westerkamp (8), Bluntschli (9). Dans ce système, les membres de la fédération sont, non pas subordonnés, mais juxtaposés

(1) *The Federalist on the new Constitution writen in the year 1788 by Hamilton, Madison and Jay*, édition de Dawson, (Morisiana, 1862). Voir la nouvelle édition française publiée par M. Jèze, avec une préface de M. Esmein, 1902. Conf. Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*, 1866, III, pp. 223 et s.

(2) *De la démocratie en Amérique*, 4e édition, 1836, I, pp. 267 et s.

(3) *Grundzüge der Politik*, 1862, pp. 44, 166 et s.

(4) *Einleitung in das deutsche Staatsrecht*, 1867.

(5) *Naturrecht oder Philosophie des Recht und des Staates*, 1870-71.

(6) *Le droit public de la Confédération suisse*, 1878-79, II, pp. 59 et s.

(7) Dr Blumer, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*, 2e édition publiée par le Dr Morel, 1877-80, I, pp. 176 et s.

(8) *Staatenbund und Bundesstaat*, 1892, pp 98 et s.

(9) *Théorie générale de l'Etat*, p. 431. Conf. les citations d'autres auteurs dans Borel, *loc. cit.*, p. 51 et les notes.

au pouvoir central ; et, dans sa sphère, chacun d'eux se conduit comme un Etat isolé, indépendant de ce pouvoir, qui, à son tour, dans son organisation particulière, est absolument distinct et séparé d'eux. Chacun de ces derniers a sa souveraineté et sa compétence spéciales, sa liberté d'action, comme si les autres n'existaient pas, sauf quant aux points spéciaux prévus par le pacte fédéral.

M. Borel dit que la doctrine de la division de la souveraineté, après avoir régné longtemps en Allemagne, est encore la base de tous les ouvrages traitant du droit public suisse. Il explique ce succès par des raisons politiques. « Après l'échec du mouvement national de 1848, dit-il, après les luttes qui, chez nous (en Suisse), ont amené l'avènement de la nouvelle confédération, le système de Tocqueville apparaissait comme un compromis dans lequel chaque parti trouvait son compte. En introduisant la notion de la souveraineté partagée, il terminait la lutte entre les idées fédéralistes et les aspirations unitaires, à la satisfaction de chacune de ces tendances ; et, par l'organisation absolument indépendante des différents Etats et l'assignation à chacun d'eux d'une compétence tout à fait isolée et limitée, il promettait la fin des conflits, le rétablissement de la paix et l'harmonie entre les membres des Etats fédératifs. De là, son grand succès. De là aussi l'indulgence et la ténacité avec lesquelles nombre d'auteurs clairvoyants ont fermé les yeux sur ses contradictions, et qualifié d'exceptions regrettables les faits qui lui donnaient un démenti... » (1).

On ne saurait mieux dire, et voilà pourquoi, sur le

(1) *Loc. cit.*, pp. 111 et 112.

terrain juridique, on a pu facilement démontrer la fausseté de la théorie du partage de la souveraineté, que Rousseau avait très nettement aperçue et mise en lumière (1). En Allemagne, Seydel (2), le premier, a réfuté d'une façon péremptoire l'idée de la divisibilité qui est aujourd'hui presque universellement repoussée dans la littérarature du droit public allemand (3). « C'est, a dit M. Laband, une chimère de vouloir diviser en deux parties les charges de l'Etat, de telle sorte que, sur chacune de ces parties, règne une puissance d'Etat particulière et indépendante de l'autre. La vie collective de la nation se laisse tout aussi peu morceler que la vie de l'homme. Une souveraineté divisée serait une souveraineté bornée, une demi-souveraineté, c'est-à-dire, dans toute la force du terme, une *contradictio in adjecto* » (4). Dans le même ordre d'idées, à la Chambre des représentants des Etats-Unis, dans la séance du 11 janvier 1865, M. White s'écriait : « Vous pourriez aussi bien me faire croire qu'un homme peut être soumis à deux divinités omnipotentes qu'à deux souverainetés « (5).

La souveraineté est indivisible comme l'Etat lui-même, dont elle est la qualité, la manière d'être principale. L'Etat est un ; par suite, la souveraineté est une, puisqu'il ne peut y avoir plusieurs unités, l'essence de l'unité étant d'être unique (6). Et les faits viennent ici

(1) *Contrat social*, L. II, ch. II, édition précitée, I, p. 648.
(2) *Bundesstaatsbegriff*, pp. 185 et s.
(3) *Loc. cit.*, pp. 122, note 1 et 110.
(4) Même citation qu'à la *note* précédente.
(5) Citation de Borel, *loc. cit.*, p. 53.
(6) Le Fur, *loc. cit.*, pp. 479 et s. Conf. W. Wilson, *loc. cit.*, n° 1470.

confirmer le raisonnement théorique. Si nous envisageons l'Etat fédéral, nous remarquons que ce sont les membres eux-mêmes de cet Etat qui constituent son *substratum*. C'est sur le territoire et les habitants des collectivités de l'Etat fédéral que s'exerce le pouvoir central. Comment donc y aurait-il place pour deux souverainetés sur le même territoire et les mêmes sujets, ou comment concevrait-on à leur égard un partage de la souveraineté ? Songerait-on à partager seulement les attributions de la souveraineté entre les compétences respectives de l'Etat fédéral et de ses collectivités ? Mais ces attributions s'exerçant sur le même territoire et sur les mêmes sujets risqueraient d'entrer en lutte. Et, en cas de conflit, il faudrait bien, sous peine de tomber dans l'anarchie, donner la prééminence soit au pouvoir central, soit aux pouvoirs particuliers des divers Etats ; or l'on sait que naturellement les constitutions fédérales donnent la préférence au premier, le proclamant ainsi exclusivement souverain (1). Donc, il faut ici encore en revenir à la comparaison que nous avons faite ci-dessus entre les collectivités de l'Etat fédéral et celles de l'Etat unitaire : pas plus les unes que les autres ne sont investies de la souveraineté, qui, indivisible dans sa substance et dans son étendue, appartient au seul pouvoir central, lequel délègue simplement les prérogatives nécessaires pour l'exercice de la mission des collectivités inférieures.

Pour échapper aux objections qui précèdent, un juriste a imaginé de prétendre que, la souveraineté ne pouvant

(1) Conf. Borel, *loc. cit.*, pp. 51 et 114. Cet auteur démontre fort clairement, en entrant dans le détail, que le partage de la souveraineté est en opposition absolue avec les constitutions de l'Allemagne, des Etats-Unis et de la Suisse.

être divisée entre la fédération et ses membres, l'une et les autres constituaient, non des Etats, mais des communautés politiques organisées et agissant à la manière des Etats. L'Etat véritable, ce serait « l'accord organique et la coopération méthodique des deux communautés ». Il n'y aurait d'Etat que « l'Etat fédéral en tant que totalité de l'un et de l'autre », c'est-à-dire de la fédération et de ses membres (1). Cette conception, bien que contraire à toutes les idées reçues sur la nature de la fédération, pourrait être admise si la volonté des membres de l'Etat fédéral et celle de cet Etat lui-même étaient toujours harmoniques. Mais on doit prévoir le cas où il n'en serait point ainsi ; et c'est précisément dans l'hypothèse d'un conflit entre les deux volontés que doit se manifester, sous peine de tomber dans l'anarchie, la souveraineté exclusive du pouvoir fédéral. Il n'est plus, en effet, alors possible de parler de coopération méthodique et d'accord organique, en sorte que la base même du système que nous combattons fait absolument défaut (2).

La conclusion à tirer des développements qui précèdent, c'est que la souveraineté indivisible, criterium exclusif de l'Etat, ne saurait avoir qu'un titulaire dans

(1) Dissertation de Hœnel dans les *Hirths Annalen*, 1877, pp. 82 et s. et *Studien zum deutschen Staatsrechte*, 1873, t. I, pp. 206 et s. Dans le même ordre d'idées, Gierke a soutenu que le pouvoir souverain appartient à la communauté formée par l'Etat collectif et ses membres. C'est la communauté organique constituée par l'union organique de l'Etat fédératif et de ses membres qui détiendrait la souveraineté, sans cependant constituer une personne nouvelle. *Jahrbücher*... de Holtzendorff et Schmoller, 1883, vol. VII, pp. 61 et s.

(2) Voir la réfutation détaillée de l'opinion de Hœnel dans Laband, *loc. cit.*, pp. 139 et s., et de celle de Gierke dans Borel, *loc. cit.*, pp. 159 et s.

tout Etat simple ou composé. De là il résulte que, dans les fédérations, le pouvoir fédéral étant souverain, leurs membres ne constituent point des Etats puisqu'ils ne sont point souverains. Telle est l'opinion à laquelle s'est rallié un juriste allemand qui, ne s'attachant point aux simples apparences, a su se dégager des idées préconçues en vertu desquelles l'école allemande accepte, en général, *a priori*, comme une vérité démontrée, que toutes les collectivités englobées dans l'empire fédéral sont des Etats, et cherche ensuite, *a posteriori*, à la vérifier par des systèmes et des arguments qui ne satisfont personne. M. Zorn affirme que les prétendus Etats-membres ne sont pas des Etats, et que si, dans la terminologie courante, on leur conserve ce nom, il ne correspond plus à la réalité et n'est qu'une réminiscence historique. Il continue lui-même, en vertu de la tradition, à user de cette qualification, mais en précisant nettement que les collectivités de l'Etat fédéral sont de « *simples individualités politiques* ». Il fait très exactement observer, à l'appui de son opinion, que ces individualités politiques constituent la base même des droits de l'Empire, parce que c'est sur leur territoire et leurs sujets que ces droits s'exercent et qu'il ne peut y avoir, sur le même territoire et vis-à-vis des mêmes sujets, place pour deux souverainetés (1).

Les auteurs allemands cherchant ailleurs que dans la souveraineté le criterium de l'Etat, ne pouvaient naturellement être frappés par l'impossibilité de diviser la souveraineté, qui est pour M. Zorn la considération pré-

(1) *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, 2e édition, 1880, t. I, pp. 84 et s. Voir dans le même sens, Tezeur, Grünhut's *Zeitschrift*, 1893, pp. 110 et s.

pondérante. Ils n'ont fait, du reste, au système de ce dernier que des objections insignifiantes. M. Laband lui reproche de ne point caractériser la situation des prétendus Etats-membres au sein de l'Etat collectif, de leur attribuer lui-même expressément la qualité d'Etats dans son *Manuel de droit public de l'empire*, et de leur reconnaître des droits égaux à ceux des Etats proprement dits (1). M. Zorn caractérise, au contraire, fort bien cette situation, en expliquant que les membres de l'Etat fédéral sont des individualités politiques formant le *substrat* de l'empire ; et, s'il leur attribue la qualité d'Etats, il prévient expressément que les Etats-membres n'ont d'Etats que le nom, en insistant fortement sur ce point. Enfin, il leur accorde les droits conférés par la constitution et pas d'autres, notamment au point de vue de leur intervention dans l'acquisition de la qualité de citoyens d'empire (2).

Dans une remarquable monographie sur l'*Etat fédéral et la Confédération d'Etats* publiée en 1896 et plusieurs fois déjà citée ci-dessus, M. Le Fur, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Caen, a repris en France la théorie de Zorn, en l'accompagnant d'aperçus nouveaux que l'on lira avec intérêt (3). M. Borel l'avait également défendue en Suisse, dans la thèse soutenue et publiée à Genève, en 1886, à laquelle nous avons déjà fait allusion (4).

Au point de vue international plus encore qu'au point

(1) *Loc. cit.*, pp. 129 et s.; *Manuel* cité, p. 142.
(2) *Loc. cit.*
(3) *Passim* et notamment, pp. 395 et s.
(4) *Etude sur la souveraineté et l'Etat fédéral*, pp. 52 et s. et 167.

de vue interne, apparaît la vérité de cette proposition que le prétendu Etat-membre manque essentiellement des attributions de l'Etat. Il est absolument privé du droit de guerre, par lequel, en dernière analyse, s'affirme la mission étatique dans les rapports internationaux, lorsque, n'ayant pu obtenir la satisfaction légitime qu'il réclame par les voies pacifiques, ou obligé de repousser une agression injuste, un peuple n'a d'autre recours que la force à l'appui de son droit. L'Etat-membre manque également du droit de légation actif et passif, sauf dans quelques cas très rares où ce droit a été conservé nominalement, tout en n'étant, en pratique, que d'un usage fort rare, pour ne pas dire nul. En tout cas, le droit de représentation consulaire est l'apanage exclusif de l'Empire allemand. Quant au droit de conclusion des traités avec les Etats étrangers, il manque dans la plupart des fédérations ; il n'est fait exception, dans certaines, que pour des conventions peu importantes relatives, par exemple, aux rapports de voisinage et aux questions de police. Encore, dans ces cas, le pouvoir fédéral doit-il intervenir pour s'assurer que ces conventions ne contiennent rien de contraire à la constitution. On voit, par là, combien M. Laband prête le flanc à la critique lorsqu'il exprime cette pensée, fort juste, du reste, au point de vue absolu, qu'il doit y avoir « coïncidence entre les criteriums de l'idée d'Etat tirés du droit international et les criteriums de la même idée tirés du droit public, en sorte qu'une communauté politique qui est reconnue comme Etat dans ses relations juridiques avec d'autres communautés politiques indépendantes, ne peut pas, prise elle-même, être dépourvue de cette qualité et être, vue de l'extérieur, un Etat et, de l'intérieur,

une collectivité communale..... » (1). Nous sommes bien de cet avis. Mais, si nous tenons pour certain, comme nous venons de le préciser, que le prétendu Etat-membre n'a rien ou à peu près de ce qui caractérise l'Etat à l'extérieur, comment pourrait-il en être autrement à l'intérieur, en présence de ce principe essentiel que l'Etat est le même et ne change point suivant qu'on l'envisage au dedans ou au dehors ?

Ainsi qu'on vient de s'en rendre compte, les auteurs allemands, influencés par un mobile essentiellement politique, ont, comme M. Zorn le fait exactement observer, érigé en principe nécessaire que les membres des fédérations sont des Etats; et ils ont construit les systèmes les plus divers pour démontrer la théorie préconstituée. On voit alors facilement que ces systèmes ont été édifiés pour renforcer une sorte de *droit inné* puisé dans ce fait historique que les membres de la fédération, investis de la qualité d'Etat avant la fondation de l'Empire, n'ont pu perdre, par suite de cette fondation, leur prérogative traditionnelle (2). Or, on n'a pas remarqué que cet argument se retourne contre ceux qui le donnent. En effet, les Etats-

(1) *Loc. cit.*, p. 127.

(2) MM. Zorn, Le Fur et Borel citent des passages de Gierke où il est dit textuellement : « Etant donné que l'Etat fédéral existe comme un composé d'Etats, l'on doit modifier la notion de l'Etat de manière à ce qu'elle se trouve applicable à une semblable situation ». Et Gierke ajoute que : dénier la qualité d'Etats aux membres de l'Etat fédéral, « c'est méconnaître l'histoire, dénaturer la constitution et faire violence à la conscience juridique de la nation ». Conf. Zorn, Hirth's *Annalen*, 1884, p. 454; Le Fur, *loc. cit.*, p. 397, note, et Borel, *loc. cit.*, p. 160. Ces citations montrent, d'une façon topique, dans quel état d'esprit les jurisconsultes allemands ont abordé la discussion qui nous occupe.

membres étaient, bien avant l'Empire allemand, des *Etats confédérés souverains* ; mais leur incorporation à l'Empire ne les a point laissés avec le *statu quo* antérieur, car ils ont, tout au moins, perdu la souveraineté. Ils ont subi une *capitis deminutio* incontestable, en vertu d'une novation opérée dans leur condition juridique antérieure ; il y a maintenant *fédération* là où il y avait *confédération* ; et l'on sait quelle différence fondamentale existe entre ces deux situations. Dans la confédération, chaque Etat conserve sa souveraineté séparée, tandis que, dans la fédération, c'est le pouvoir fédéral qui seul est souverain (1). Il n'est donc point permis d'invoquer ici la tradition, puisqu'il y a eu changement dans la situation précédente (2). Sans doute, dans le langage courant, on donne encore aux collectivités de l'Etat fédéral le titre d'Etats ; et on prétend qu'il convient de tenir compte de cette terminologie reçue ; mais M. Laband lui-même est bien forcé de convenir qu'il n'y a là qu'une raison sans valeur, car le langage courant, à lui seul, ne saurait faire loi (3). Du reste, si, en Allemagne et aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord, le vocable d'Etat est usité, par contre, en Suisse, on emploie celui de Canton, et, dans la République Argentine, celui de Province (4).

(1) Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 169 et s.

(2) M. Laband affirme donc à tort, *loc. cit.*, p. 130, qu'il y a eu « continuité de la puissance d'Etat dans les Etats particuliers, au point de vue de leur situation, avant et après la fondation de l'Empire, *continuité*, ajoute-t-il, que personne jusqu'ici n'a mise en doute ». Cette affirmation est de trop, car la question douteuse est précisément celle de savoir si cette continuité s'est produite ; et nous croyons avoir démontré le contraire.

(3) *Loc. cit.*, p. 114.

(4) *Loc. cit.*, p. 161.

En résumé, les collectivités de l'Etat fédéral ne sont point des Etats. Dans l'ordre interne, elles constituent des communautés politiques non souveraines ; et leurs pouvoirs aussi bien que leurs attributions sont régis par la constitution qui a établi la fédération dont elles font partie. Elles exercent ces pouvoirs et attributions sous l'autorité et le contrôle du pouvoir fédéral souverain, seul investi de la compétence. Au point de vue externe, elles forment des personnalités internationales, jouant quelquefois un rôle, à côté de l'Etat et sous sa surveillance, dans les relations extérieures, ainsi que nous le préciserons ci-après.

VIII

Laissons maintenant de côté l'Etat fédéral et arrivons aux autres hypothèses dans lesquelles la souveraineté, interne ou externe, est aux mains d'une puissance tierce, prépondérante dans la direction de la politique nationale ou internationale d'une collectivité déterminée. Il s'agit ici de ce qu'on appelle les Etats *vassaux*, *protégés*, *tributaires*, *soumis à une suzeraineté*, *des grandes colonies à gouvernement autonome*. Suivant la plupart des auteurs, la Bulgarie, l'Egypte, la Tunisie, l'Annam, le Cambodge constitueraient présentement des Etats à souveraineté amoindrie, dont les attributs essentiels seraient exercés par l'Etat supérieur, *protecteur* ou *suzerain*, maître de la politique interne ou externe et souvent des deux. D'après une opinion isolée, sur laquelle nous reviendrons, il en serait de même des grandes colonies anglaises, telles que le Dominion, le Cap, l'Australie.

Faisons d'abord remarquer que, suivant nous, la Bulgarie, en son état actuel, constitue, ainsi que nous essaierons de le démontrer dans la seconde partie de cet ouvrage, un Etat pleinement souverain, en fait sinon absolument en droit, et que le droit s'y harmonise de plus en plus avec le fait. Ajoutons que l'Egypte, comme nous tâcherons aussi de l'établir dans cette même deuxième partie, est devenue un protectorat britannique depuis les accords franco-anglais de 1904. Ces réserves faites, nous nous trouvons en présence, pour le passé, des anciennes principautés vassales de la Porte, et, pour le présent, des pays de protectorat, ainsi que des grandes colonies autonomes.

D'une part, au point de vue international, spécialement en ce qui concerne les droits de légation, de conclusion des traités et de déclaration de guerre, il suffit de rappeler ce que nous avons déjà dit au sujet des membres de l'Etat fédéral. Sans doute, les collectivités dont nous nous occupons ont pu être et sont encore investies en principe du droit de légation actif et passif ou de conclusion des traités, bien que souvent d'une façon fort restreinte. Mais il faut voir là une simple concession de l'Etat supérieur, qui dirige toute la politique extérieure et n'en abandonne que ce qu'il juge convenable. D'autre part, la collectivité inférieure n'est jamais investie du droit de guerre en dehors de la volonté de l'Etat supérieur. Du reste, n'ayant pas de politique externe personnelle, cette collectivité n'a nul besoin du droit de guerre, dont le but principal est d'affirmer et d'appuyer cette politique (1).

(1) Cette étude de détail concernant les protectorats et les suze-

Si l'on se tourne ensuite du côté de la politique interne, la démonstration que nous venons de faire apparaît encore plus évidente. L'administration égyptienne, depuis le jour où l'occupation britannique est devenue définitive, s'est trouvée aux mains du Gouvernement anglais; et les grands protectorats français de Tunis, d'Annam et du Cambodge sont, au fond, des colonies déguisées ; un régime succède facilement à l'autre, comme cela est arrivé pour Madagascar.

Enfin, les considérations qui précèdent prennent une portée plus grande au point de vue soit interne, soit externe, quand on arrive aux colonies autonomes, telles que le Canada, l'Australie, le Cap. Ces colonies deviendront sûrement plus tard des Etats, en se détachant de la métropole, par la même loi fatale d'évolution qui jadis en a détaché l'Union américaine (1). Mais, en l'état actuel des choses, il n'est pas possible de voir en elles des Etats, quelque relâché que soit le lien qui les unit à la Grande-Bretagne. Ces organismes sont soumis, à l'intérieur, au contrôle supérieur britannique et, au dehors, n'ont que des attributions internationales restreintes, leur politique étrangère se confondant absolument avec celle de la

rainetés anciennes et modernes est bien exposée dans Sirmagieff, *loc. cit.*, pp. 283 et s.

(1) La *Commonwealth* d'Australie constitue aujourd'hui une fédération en fait presque indépendante. Toutefois la nouvelle et récente constitution a conservé à la couronne anglaise son pouvoir souverain sur la législation fédérale ; cette constitution elle-même a été confirmée par un *Act* du Parlement du 9 juillet 1900 et l'article 74 de la même constitution réserve, en matière judiciaire, *l'appel final* au Conseil du roi dans les conditions prévues par ce texte. Conf. Esmein, *loc. cit.*, pp. 8 et s. et Picard, *La République fédérale australienne* dans la *Revue politique et parlementaire*, mai 1901.

métropole. Aussi, tandis que la majorité des juristes accorde, comme nous l'avons dit, la qualité d'Etat aux pays soumis à un protectorat ou à une suzeraineté, il en est très peu qui l'aient concédée aux colonies même les plus importantes et les plus émancipées (1).

Les juristes anciens et modernes se sont ingéniés à inventer des termes de nature à traduire, dans la langue juridique, la situation des collectivités secondaires qui nous intéressent, collectivités dans lesquelles, en les supposant Etats, ils ont nécessairement rencontré des types différents de celui de l'Etat ordinaire. De même que les auteurs allemands ont, relativement aux membres de l'Etat fédéral, employé les expressions de : *Etats particuliers* ou *membres*, ils ont mis, eux, en avant celles de : *Etats non-souverains*, *mi-souverains*, *dépendants*, *de second ordre*, *quasi-Etats*, *Etats imparfaits*, *Etats d'Etat* etc. (2). Toutes ces dénominations doivent être bannies soit comme impliquant une division de la souveraineté indivisible, soit comme inutiles, si l'on admet avec nous que le seul Etat qui mérite ce nom est celui investi de la souveraineté pleine et entière.

(1) Polier et de Marans, *loc. cit.*, p. 63.

(2) Hertius se servait de l'expression : *quasi regna* (*Dissertatio de divisione regnorum vel contra*, sect. I, § 1) ; Neyron de celle d'Etats de second ordre (*Principes de droit des gens conventionnel et coutumier*, 1783, § 65). Admettent, entres autres, l'expression de mi-souveraineté : F. de Martens, *loc. cit.*, I, p. 331 ; Kluber, *loc. cit.*, § 24 ; Calvo, *loc. cit.*, I, L. II, § 75, *in fine* ; Wheaton, *Elements...*, I, ch. I, §§ 12 et s. ; Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 42 ; Lawrence, *loc. cit.*, I, p. 225 ; Bluntschli, *Droit intern. codifié*, art. 78 ; Chretien, *loc. cit.*, I, § 245 ; Westlake, *loc. cit.*, p. 91 ; Chauveau, *loc. cit.*, p. 181 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 77 ; Bry, *loc. cit.*, § 41 ; Neumann, *loc. cit.*, p. 24 ; Rivier, *loc. cit.*, I, p. 79.

M. Laband a dit, avec raison, qu'il n'y a pas de demi-souveraineté, de souveraineté partagée, diminuée, dépendante ou relative ; qu'il n'y a que « souveraineté ou non souveraineté » (1). Et certains des auteurs qui emploient ou rencontrent les expressions ci-dessus indiquées, n'ont pu s'empêcher d'en reconnaître le caractère défectueux (2). En ce qui concerne le terme d'Etat *tributaire* qui a été également employé dans certains cas particuliers, il convient de remarquer que le tribut n'entraîne pas, par lui-même, et s'il ne s'y

(1) *Loc. cit.*, I, p. 125. Conf. Rosin, *loc. cit.*, p. 270.

(2) Heffter use du terme, tout en reconnaissant qu'il est très vague et présente même une espèce de contre-sens, *loc. cit.*, § 19. M. Sirmagieff, dans sa thèse précitée sur *La situation des Etats mi-souverains*, tout en développant et en défendant longuement l'expression, avoue pourtant que la situation de l'Etat mi-souverain serait une véritable anomalie, p. 172. M. Pradier-Fodéré dit qu'en théorie pure un Etat mi-souverain est une anomalie, mais qu'il y en a eu historiquement et qu'il peut y en avoir encore, *loc. cit.*, I, pp. 158 et 159. M. de Holtzendorff est d'avis que l'expression de mi-souveraineté est un contre-sens et une anomalie, *loc. cit.*, p. 61, n° 6. Pour M. Piédelièvre, la souveraineté étant une, l'expression mi-souveraineté est vague et implique même une sorte de contradiction, *loc. cit.*, I, pp 67 et 68. M. Austin écrit qu'un gouvernement ne pouvant être à la fois souverain et sujet, on ne peut pas être *mi-suprême* et que la désignation de mi-souveraineté est *capricieuse*, *loc. cit.*, p. 214. MM. Bonfils-Fauchille trouvent l'idée vague et inexacte, *loc. cit.*, § 192. Sir Travers-Twiss expose que la classification d'Etat mi-souverain ne devrait pas trouver place dans un système de droit concernant uniquement les relations extérieures des Etats considérés comme personnalités indépendantes, *loc. cit.*, I, § 24. M. Le Fur ne conçoit pas une forme inférieure d'Etats qui seraient mi-souverains, *loc. cit.*, p 417. M. Fiore juge la distinction des Etats en souverains et mi-souverains « capricieuse et mal fondée », constituant un « contre-sens », tout en reconnaissant qu'elle existe au point de vue historique. *Nouveau droit intern.*, I, §§ 375 et s.

joint pas d'autres circonstances, une diminution de souveraineté au préjudice de celui qui le paie. Souvent indice de faiblesse, le tribut n'est, en somme, qu'une simple charge ne limitant en rien la souveraineté d'un Etat (1). Ainsi les Etats maritimes, qui payaient tribut aux puissances barbaresques avant 1830, voulaient simplement éviter les attaques des corsaires, par une sorte de prime d'assurance analogue à celle que prélèvent les bandits de certaines contrées sur les habitants des campagnes désireux de se mettre à l'abri de leurs rapines. La soumission au tribut a encore moins d'importance chez les peuples orientaux qui espèrent, grâce à lui, se soustraire à des exactions de toute sorte (2).

Il résulte de ce qui précède que les pays soumis à un protectorat, à une suzeraineté, à une vassalité, ont été improprement qualifiés d'Etats. Ils ne sont point des Etats, puisqu'il leur manque le criterium indispensable de l'Etat : la souveraineté, passée en réalité aux mains de l'Etat supérieur, qui leur abandonne simplement quelques attributions plus nominales qu'effectives de cette souveraineté. En somme, ici comme à propos des collectivités de l'Etat fédéral, on se trouve en présence, non point d'Etats, mais de simples personnalités internationales, comme nous allons le préciser ci-après.

Certains auteurs, partisans, comme nous, pour les motifs développés plus haut, du principe de l'indivisibilité de la souveraineté, ont cherché à attribuer le carac-

(1) Conf. Vattel, *loc. cit.*, ch. I, § 7, édit. Pradier-Fodéré, I, p. 127 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 76 ; Sirmagieff. *loc. cit.*, pp. 192 et s. Conf. notre article sur *L'incident franco-siamois de 1893* dans la *Revue du droit public*, 1894, t. I. p. 218.

(2) Article précité dans la *Revue du droit public, loc. cit.*

tère étatique aux personnalités internationales dont nous nous occupons, notamment aux pays soumis à une suzeraineté ou à un protectorat. Ils partent de ce point de vue que la souveraineté, bien qu'indivisible, est susceptible néanmoins de subir des restrictions, des diminutions accidentelles dans des circonstances déterminées. Il en serait ainsi quand, sous l'empire de certaines nécessités, un Etat abdiquerait une partie de ses attributions souveraines et de son indépendance. Or, ces abdications peuvent varier à l'infini, depuis celles dont l'effet est insignifiant, jusqu'à celles qui détruisent à peu près en totalité la souveraineté et l'indépendance. Ces diverses nuances vont apparaître dans l'exposé suivant.

Tout d'abord, les plus grandes puissances comme les plus infimes, ont signé, pour le temps de paix ou pour le cas de guerre, des traités contenant des obligations diverses plus ou moins étroites et que leur souveraineté repousserait certainement en l'absence de ces stipulations : telles les conventions relatives aux services internationaux des postes et télégraphes, aux transports par chemin de fer, à la propriété littéraire, artistique, commerciale et industrielle, les conventions et déclarations de Paris de 1856, de Genève de 1864, de Saint-Pétersbourg de 1868, de La Haye de 1899, pour ne citer que les principales. Tous ces actes internationaux forment un ensemble d'accords auxquels les Etats doivent se soumettre, s'ils veulent faire utilement partie de la communauté internationale. S'en écarter équivaudrait pour eux à se renfermer dans un isolement complet, qui, rendant la vie sociale impossible à leurs ressortissants, amènerait fatalement un prompt changement de régime intérieur.

Viennent ensuite les rectrictions résultant de traités le plus souvent librement consentis, quelquefois imposés en fait, bien que tenus pour volontaires en droit, tels que les traités de paix, d'alliance, de garantie (1), ceux

(1) La nature des traités de garantie — au sujet desquels on consultera utilement l'ouvrage de M. Milovanowitch, *Les traités de garantie au XIXe siècle*, 1888, — a soulevé quelques doutes. Ces traités sont ceux qui assurent l'intégrité du territoire et l'exercice de certains droits à un Etat contre toutes prétentions contraires, tel le protocole n° 1 de la Conférence de Londres du 3 février 1830, garantissant à la Grèce un gouvernement monarchique et héréditaire. De pareils traités peuvent être envisagés comme n'enlevant rien à la souveraineté de l'Etat garanti, car il n'est nullement privé du droit de se défendre lui-même, le cas échéant. Il continue, d'autre part, à avoir la libre et entière direction de sa politique interne et externe. On lui apporte simplement un supplément de force de résistance, s'il en a besoin, comme on le ferait à l'égard de toute puissance dont on voudrait prendre en main les intérêts, en dehors d'une stipulation de garantie.

Toutefois, certains auteurs ont vu, dans le traité de garantie, la négation même de l'indépendance d'un Etat. Conf. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, n° 326 ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 269. Si la thèse ne paraît pas fondée au point de vue du droit, les faits lui ont quelquefois donné raison ; ainsi la garantie du *liberum veto* dans les droits de la République polonaise donna lieu à l'intervention des puissances garantes et finalement à l'asservissement du pays. Mais il n'en serait pas toujours de même, et l'on peut prévoir que, si le libre suffrage du pays amenait en Grèce l'établissement de la république, les puissances garantes n'interviendraient pas. Au contraire, en l'absence de toute clause de garantie, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord interviendraient à coup sûr, en vertu de la doctrine de Monroë, si une république américaine adoptait la forme monarchique. Envisagé en lui-même, indépendamment de l'abus qui peut en être fait par un Etat fort contre un Etat faible, le traité de garantie ne paraît donc point devoir porter à la souveraineté une atteinte plus grande qu'un traité d'alliance.

On peut rapprocher des traités de garantie les stipulations qui confèrent un droit d'immixtion, en certains cas déterminés, dans les affaires intérieures d'un Etat, du reste, parfaitement indépen-

créant les unions, les fédérations, la neutralité perpétuelle, ou bien établissant une suzeraineté, un protectorat, une servitude internationale.

Enfin, on peut supposer qu'un Etat abandonne à un autre la totalité ou la presque totalité de ses droits souverains sur une portion déterminée de son territoire, en n'y conservant guère que le *nudum jus*, le titre purement nominal de souverain. Le fait s'est produit récemment en Chine, à l'occasion des diverses concessions faites aux puissances européennes. Mais c'est surtout la Porte ottomane qui nous offre, à cet égard, une variété infinie de situations défiant toute classification juridique, parce qu'elles se sont constituées sans plan préconçu, au fur et à mesure du succès des efforts tentés par les sujets chrétiens du Sultan pour échapper à sa domination. La Bulgarie, émancipée par le traité de Berlin du 13 juillet 1878, est érigée par l'article 1er de cet instrument diplomatique en « principauté autonome et tributaire, sous la suzeraineté du Sultan ». La Crète, en vertu d'un accord intervenu entre l'Angleterre, la France, l'Italie et la Russie, notifié le 30 novembre 1898 à la Porte, a été placée sous la direction d'un haut commissaire, délégué

dant. Ainsi, à la suite de la guerre turco-grecque, la Grèce (art. 2 des préliminaires du 18 septembre 1897) a été soumise à un contrôle exercé par une commission financière internationale, composée de délégués des six puissances médiatrices, contrôle ayant pour but d'opérer le relèvement financier du pays, principalement avec la coopération amicale de l'Angleterre, de la France et de la Russie, puissances garantes du dernier emprunt hellénique. Conf. sur ce point notre *Chronique internationale* parue dans la *Revue du droit public*, 1898, t. X, pp. 97 et s. et Politis, *Le contrôle des finances helléniques* dans la *Revue générale du droit intern public*, 1902, t. IX, pp. 5 et s.

commun de l'Europe, avec réserve des droits supérieurs du Sultan sur l'île. Et l'article 1er de la constitution crétoise, entrée en vigueur le 16/29 avril 1899, expose que « l'île de Crète, avec les îlots adjacents, constitue un Etat jouissant d'une autonomie complète dans les conditions établies par les quatre grandes puissances » (1). La Macédoine est soumise, depuis le commencement de 1904, à un contrôle austro-russe, sur la portée duquel nous reviendrons au chapitre III du présent livre. La Bosnie et l'Herzégovine sont occupées et administrées, en vertu de l'article 25 du traité de Berlin précité, par l'Autriche-Hongrie qui y exerce toutes les attributions de la souveraineté, bien que reconnaissant la suzeraineté nominale de la Porte, en sorte que les habitants des deux provinces n'ont pas pris la nationalité autrichienne (2).

Ces situations diverses sont transitoires : les puissances transformeront en colonies les territoires asiatiques à elles concédés ou les abandonneront ; et, quant aux possessions de la Porte ottomane dont nous venons de parler, elles se détacheront d'elle, en droit comme en fait. La Bulgarie, souveraine en réalité, le deviendra juridiquement, comme la Roumanie et la Serbie auparavant placées dans la même situation ; la Crète s'unira à la Grèce, sa patrie naturelle ; la Bosnie et l'Herzégo-

(1) Conf. Streit, *La question crétoise au point de vue du droit international*, dans la *Revue générale de droit international public*, 1903, t. X, pp. 372 et s. A la page 400, M. Streit fait de la Crète un Etat mi-souverain ; nous savons ce qu'il faut penser de cette expression. Conf. notre article précité dans la *Revue du droit public*, p. 104, *loc. cit.*

(2) Jellinek, *Staatenverbindungen*, p. 53.

vine s'incorporeront à l'Autriche ; et la Macédoine acquerra tôt ou tard une autonomie définitive.

Quoi qu'il en soit, dans ces atteintes progressives à la souveraineté que nous venons d'exposer, où se trouve le point extrême après lequel cette souveraineté n'est plus qu'une simple apparence, de façon qu'en réalité la qualité d'Etat disparaît d'une manière complète ? Les auteurs qui ont abordé le problème, se sont, en général, montrés assez hésitants. A propos des servitudes internationales, Heffter expose que leur limite extrême est indiquée par le respect mutuel que les nations doivent à leur réciproque indépendance, en sorte que ces servitudes ne sauraient avoir jamais pour effet de rendre une nation dépendante de l'autre (1). M. Chrétien est d'avis que l'Etat reste le même, quoique dans une situation anormale, bien qu'il ait perdu certaines prérogatives de la souveraineté (2). M. Le Fur a donné un criterium plus précis : pour lui, l'Etat conserve sa souveraineté, lorsque les restrictions auxquelles il est soumis émanent de sa seule volonté et ne lui ont point été imposées, car le traité contenant ces restrictions n'engendre alors aucune infériorité, ne place point en état de dépendance, mais en état d'union. De là, l'auteur conclut que l'abandon de l'exercice des droits les plus importants de la souveraineté n'entraîne pas, en principe, l'abandon de la souveraineté elle-même ; et il cite l'opinion de Jellinek, suivant lequel la concession par un propriétaire de droits réels sur sa terre n'a pas pour conséquence la disparition de son droit de propriété. Faisant l'application de son

(1) *Loc. cit.*, pp. 106 et 107.
(2) *Loc. cit.*, p. 252, n° 243.

système aux pays de protectorat, notre collègue constate que le pays protégé abandonne, en général, au protecteur la direction de ses affaires extérieures, qu'il peut même lui attribuer un certain degré d'influence dans ses affaires intérieures, sans, pour cela, perdre la souveraineté. Mais, ajoute-t-il, il est nécessaire que toutes ces concessions procèdent de la volonté du concédant, car, à défaut, il se trouverait lié sans son consentement par un acte d'une autorité supérieure ; il ne serait plus, dès lors, souverain (1).

Il ne nous paraît pas possible de souscrire aux conclusions qui précèdent. Tout d'abord, M. Le Fur déclare lui-même qu'un protectorat dans lequel l'Etat protecteur étendrait, sur un point quelconque, sa compétence sans l'assentiment de l'Etat protégé, ne serait qu'une annexion à peine déguisée ; et que la prétention à l'exercice de droits et de facultés non stipulés par le traité ferait tomber le protectorat. Mais il ajoute immédiatement quecette solution, dont l'exactitude juridique est incontestable, sera souvent, en fait, d'une application peu facile. Cette dernière proposition donne la note exacte de la situation. L'Etat protégé est absolument, en fait, sous la dépendance de l'Etat protecteur, au point de vue externe toujours, et, le plus souvent, au point de vue interne. On n'a, pour s'en rendre compte, qu'à examiner la condition soit des grands protectorats français de la Tunisie, de l'Annam et du Cambodge, soit du protectorat britannique que les accords franco-anglais de 1904 ont définitivement consacré en Egypte. Le khédive,

(1) *Loc. cit.*, pp. 449 et s. Comp. Jellinek cité par Le Fur, *loc. cit.*, page 449, note 4.

le bey, comme les monarques cambodgien et annamite, sont, au fond des choses, en dépit de leur titre souverain, placés sous l'autorité directe et immédiate, au dedans comme au dehors, du gouverneur anglais ou des résidents français. La situation est encore plus frappante au Tonkin où il n'y a même point de souveraineté locale, et où les autorités annamites, maintenues dans leurs districts respectifs, sont soumises au contrôle direct et immédiat des résidents français. Ainsi le pays protégé est, dès le début, ou finit par se trouver absolument à la merci de l'Etat protecteur, soit en vertu du traité même qui institue le protectorat, soit à raison d'empiètements ultérieurs auxquels il est, en fait, incapable de s'opposer, bien qu'ils soient en opposition avec ce traité, empiètements que le laps de temps consolide peu à peu et impose à tous. S'il résiste, on l'amène à résipiscence, comme l'ont fait les Anglais à l'égard du khédive, ou l'on procède à l'annexion, comme les Français vis-à-vis de Madagascar.

Enfin, on n'a jamais pensé à attribuer la qualité d'Etat aux nombreux petits protectorats que, dans le cours des dernières années, la France a conclus avec les peuplades et roitelets africains, et dont la liste s'augmente à chaque exploration (1). Et l'on a été ainsi amené à proposer une distinction entre, d'une part, les petits protectorats dits coloniaux, équivalant à des colonies, n'ayant aucune des attributions étatiques, et, d'autre part, les grands protectorats assimilés à des Etats (2). Cette distinction

(1) Conf. Rouard de Card, *Les traités de protectorat conclus par la France en Afrique*, 1897.

(2) Les auteurs parlent ici d'*occupation en protectorat* et de *protectorat administratif* ou de *souveraineté coloniale*, en fai-

peut se justifier théoriquement par cette considération que le pouvoir central protégé ressemble, par certains côtés, au pouvoir souverain étatique dans les grands protectorats, tandis qu'il existe à peine un semblant d'organisation politique et qu'il y a défaut complet d'unité nationale dans les petits. Et pourtant, les chefs des petits pays protégés ont souvent une autorité plus grande en fait que celle des monarques des protectorats importants subordonnés d'une façon à peu près absolue à l'Etat protecteur. Il y a donc une différence plus nominale que réelle entre ces derniers protectorats et les colonies (1) ; le passage se fait, le cas échéant, facilement et sans secousse, d'une condition à l'autre, ainsi que cela est arrivé pour Madagascar. En France, l'Annam et le Cambodge dépendent du Ministère des colonies comme Madagascar ; seule la Tunisie, sans motif appréciable, ressortit au Ministère des affaires étrangères, et cette différence a soulevé bien des critiques (2). En

sant remarquer que ces situations qualifiées de protectorat *sui generis* ou de *pseudo-protectorat* ne constituent pas en réalité des protectorats véritables, dans le sens où ce mot est employé d'habitude par le droit international. Conf. Rivier, *loc. cit.*, pp. 90 et s.; Despagnet, *Essai sur les protectorats*, pp. 211 et s.; Gairal, *Le protectorat international*, pp. 64 et s.

(1) La différence même est souvent toute à l'avantage de la colonie. Les grandes colonies anglaises du Dominion et de l'Australie sont, par exemple, beaucoup plus autonomes que nos grands protectorats, et mériteraient mieux le nom d'Etats.

(2) Dans son rapport sur le budget des Affaires étrangères (Protectorats), M. Puech, député, a conclu au rattachement du protectorat tunisien au Ministère des colonies, comme cela a lieu pour l'Annam et le Cambodge. *Annexe* au procès-verbal de la séance de la Chambre du 4 juillet 1903, n° 1197 ; Chambre des députés, huitière législature, session de 1903. La commission du budget, à la suite d'un rapport de M. Chautemps, s'est prononcée dans le même

somme, tous les protectorats, grands et petits, entraînent, par la force même des choses, une abdication de souveraineté telle qu'en fait cette souveraineté n'existe plus, n'a plus qu'une apparence nominale, absolument insuffisante pour qu'il y ait Etat au sens juridique et politique du mot.

Les considérations qui précèdent mettent pleinement en lumière les différences profondes qui séparent la suzeraineté ou le protectorat des autres hypothèses où il y a diminution plus ou moins forte, et non suppression de la souveraineté. Ainsi, dans les cas de neutralité perpétuelle et de garantie, la direction de la politique interne et externe reste intacte aux mains des pouvoirs publics compétents ; il en est de même dans les traités créant des unions ou des confédérations. Dans le premier cas, les deux peuples unis, restés séparés au dedans, exercent la souveraineté au dehors, soit séparément, soit en commun, suivant qu'il y a union personnelle ou réelle ; dans le second, chaque membre de la confédération conserve sa souveraineté interne ou externe, sous les seules réserves résultant du pacte constitutif de la confédération. A plus forte raison, les servitudes internationales, même les plus dures, laissent-elles intacte la direction de la politique interne et externe.

Résumons maintenant, dans un aperçu général, les

sens en octobre 1904 ; *Débats* des 19 octobre et 17 novembre 1904. Remarquons que ce rattachement n'impliquerait pas, sans doute, la suppression nominale du protectorat d'après les affirmations de ceux qui le réclament, mais, au fond des choses, lui enlèverait à peu près les dernières prérogatives d'autonomie qui peuvent lui rester encore.

développements précédents, de façon à bien mettre en relief la notion exacte de la souveraineté. La souveraineté est la prérogative essentielle et indispensable de l'Etat, en sorte qu'il ne saurait y avoir Etat là où elle n'existe point. Et la souveraineté n'existe réellement que si celui qui y prétend a le pouvoir de régler seul, à sa convenance et sans immixtion étrangère, la direction de sa politique interne et externe. Bien que limité sur des points de détails, un Etat reste souverain tant que cette direction ne lui fait point défaut ; il cesse de l'être dans le cas contraire. La souveraineté, a dit en ce sens Vattel, est l'apanage de la nation *qui se gouverne elle-même, sous quelque forme que ce soit, sans dépendance d'aucun étranger* (1). D'autre part, la souveraineté est indivisible, car un pouvoir ayant en face de lui un autre pouvoir aussi fort ne serait plus souverain. Dans les pays unitaires, ces diverses propositions ne soulèvent aucun doute : l'Etat s'y affirme en pleine possession de la souveraineté interne et externe. Dans les Etats composés, elles sont beaucoup plus délicates, et l'opinion adoptée en ce qui les concerne nous a conduit à refuser le titre d'Etat, soit aux membres de l'Etat fédéral, soit aux pays soumis à une suzeraineté vraiment effective ou à un protectorat (2), soit enfin aux colonies autonomes.

Dans tous ces cas, la souveraineté fait complètement

(1) *Loc. cit.*, L. I, ch. I, § 4, édit. Pradier Fodéré, I, p. 123

(2) Rappelons les réserves déjà faites plus haut au sujet de la Bulgarie, qui, pour nous, est aujourd'hui un Etat en fait souverain, et de l'Egypte que nous considérons, depuis les accords franco-anglais de 1904, comme un protectorat britannique reconnu. Nous reviendrons sur ces points au tome II du présent ouvrage.

défaut, ou est tellement amoindrie que l'Etat véritable n'existe plus. Et voilà pourquoi nous ne pouvons accepter l'opinion mixte qui refuse le titre d'Etat à la collectivité fédérale ou à la colonie autonome, tout en le conférant au pays soumis à une suzeraineté réelle ou à un protectorat. Tous ces organismes, en effet, ont une situation presque équivalente et leur souveraineté subit des restrictions analogues. Les membres de l'Empire allemand ou de l'Union américaine, les cantons suisses, les provinces argentines jouissent d'une autonomie qui les place, en somme, à peu près sur la même ligne que le Canada, l'Australie, la Régence de Tunis, l'Egypte, les royaumes cambodgien ou annamite. A tous il est logique d'accorder le titre d'Etat, si l'on se contente de leur prétendue souveraineté, ou de le dénier à tous si cette souveraineté paraît insuffisante. En réalité, les auteurs qui refusent, par exemple, le titre d'Etat aux membres des collectivités fédérales et l'accordent aux pays protégés, se laissent tromper par le même mirage que les juristes allemands attribuant à ces mêmes collectivités le rang d'Etat par eux dénié aux colonies autonomes. Les uns et les autres cèdent d'une façon inconsciente à la tradition : de ce que, en effet, les membres des collectivités fédérales et les pays protégés ont été des Etats dans le passé, il s'ensuivrait qu'ils doivent conserver ce titre indéfiniment, bien qu'il ne corresponde plus à la réalité des choses ; et, de ce que, d'autre part, les colonies autonomes ne l'ont point possédé, on conclurait nécessairement qu'elles n'en doivent point être investies, bien qu'elles soient devenues beaucoup plus indépendantes que certains protectorats ou collectivités fédérales. En définitive, il faut

opter pour l'une ou l'autre solution et accorder ou refuser en bloc la qualité d'Etat à toutes les collectivités dont il vient d'être question ; c'est à ce dernier parti que l'on doit s'arrêter, suivant nous, pour les motifs ci-dessus développés.

Certains auteurs qui ont contesté aux membres des collectivités fédérales la qualité d'Etat, font remarquer que la question de savoir s'il faut ou non leur reconnaître cette qualité est dénuée de toute importance pratique, et qu'il s'agit « uniquement de décider si ces membres ont droit ou non à un titre *purement honorifique* ». Ils ajoutent qu'un usage assez général, basé sur d'anciennes traditions historiques et inspiré par les soucis d'une habile politique, leur a maintenu un titre auquel ils avaient eu incontestablement droit dans le passé, mais qui n'a plus aucune espèce de raison d'être au point de vue juridique (1). Nous souscrivons bien volontiers à ces conclusions, pourvu qu'on les généralise et qu'on les applique à toutes les collectivités dont nous venons de parler, auxquelles, par tradition ou par politique, on voudrait conserver le titre d'Etat. Toutes, en effet, manquent de l'élément indispensable pour constituer un Etat : la souveraineté. Dès lors, juridiquement, le nom d'Etat leur fait défaut d'une manière absolue, et, seule, la courtoisie internationale leur conserve un vain titre, pur souvenir d'un passé définitivement aboli. C'est donc affaire de courtoisie et non question de droit. A ce dernier point de vue, les collectivités non-souveraines dont nous venons de préciser la condition (membres des fédérations, colonies autonomes, pays soumis à une suzeraineté réelle ou à un

(1) Conf. notamment Le Fur, *loc. cit.*, pp. 415 et 416.

protectorat) sont, comme nous l'avons déjà dit, de simples *personnalités internationales*, ayant souvent des attributions fort importantes, plus importantes même que celles de certains Etats souverains, dont la politique externe offre un intérêt beaucoup plus restreint dans les rapports internationaux (1). Ces personnalités seront quelquefois appelées à jouer un rôle dans la société internationale, sous la tutelle et le contrôle de l'Etat dont elles relèvent; elles sont donc, comme ce dernier, dans une certaine mesure, des sujets du droit public externe ; mais le principal sujet de ce droit, celui qui seul exercera une action décisive dans la communauté internationale et l'orientation de ses destinées, c'est l'Etat investi de la souveraineté, dont les caractères ont été nettement définis dans les explications qui précèdent.

IX

Les juristes anciens considéraient la souveraineté de l'Etat comme sans limites, aussi bien au point de vue interne qu'au point de vue externe. Au point de vue interne, la puissance suprême de la royauté, reste de la féodalité, était regardée comme ne faisant aucun doute ; et Louis XIV, en disant : « l'Etat c'est moi », ne faisait qu'affirmer une vérité universellement reconnue sous la

(1) Il existe d'autres personnalités du droit international que nous retrouverons au tome II de cet ouvrage, et dont nous préciserons les attributions au fur et à mesure que nous les rencontrerons. Telles sont, par exemple, les *Unions générales* et les *Commissions internationales* de certains cours d'eau. Leur rôle sera évidemment plus effacé que celui des personnalités dont il vient d'être parlé au texte.

monarchie absolue (1). Rousseau devait plus tard tomber dans le même excès avec cette différence qu'il a placé la souveraineté dans le peuple, en la limitant au droit de faire directement des lois (2). Au point de vue externe, l'idée de la souveraineté illimitée était évidemment d'une réalisation impossible, en présence de l'opposition naturelle des souverainetés étrangères et de la nécessité de respecter leur indépendance. Si les Césars romains, maîtres du monde connu, avaient pu prétendre, au dedans comme au dehors, à une puissance illimitée, il n'en était pas ainsi des anciens monarques, même de ceux qui, d'une façon plus ou moins déguisée, aspirèrent à la domination universelle. Et pourtant le principe d'une souveraineté externe sans limite était théoriquement accepté, d'une manière courante, dans les temps antérieurs à la Révolution française, où il suscita des conflits répétés quand on ne sut pas le plier aux concessions nécessaires.

Les publicistes modernes, dégagés des idées de l'ancien régime, ont adapté l'idée de souveraineté aux besoins modernes. Au point de vue interne, ils admettent que la souveraineté n'est point l'omnipotence ;

(1) Et pourtant Bodin, qui, le premier, a appliqué le terme de souveraineté à la puissance royale, reconnaît que les lois de Dieu ainsi que les lois fondamentales du royaume, s'imposent au respect du roi. *Loc. cit.*, L. I, ch. VIII et X.

(2) *Contrat social*. L. II, ch. VI et L. III, ch. XII. Au Livre II, ch. IV, il est dit : « Le pacte social donne au corps politique un pouvoir absolu sur tous ses membres ». Rousseau en arrive ainsi à légitimer le droit du peuple de mettre à mort l'individu, sans motif autre que l'intérêt de l'Etat, *ibidem*, II, V. Et Rousseau le décide ainsi dans un chapitre dont la rubrique est la suivante : *Des bornes du pouvoir souverain* ! Conf. édition précitée, I, pp. 650 et s.

qu'il convient de la tempérer, comme nous l'avons exposé ci-dessus, par toutes les précautions et les garanties légitimes et nécessaires, tout en faisant remarquer qu'en dernière analyse le droit de statuer définitivement doit forcément appartenir à l'Etat. Dans la sphère internationale, la souveraineté de l'Etat se trouve encore plus limitée qu'à l'intérieur. L'Etat contemporain, en présence des exigences toujours plus grandes de la communauté internationale, des idées de solidarité et d'humanité chaque jour plus développées, doit observer de plus en plus scrupuleusement les principes du droit spécial qui préside à ses rapports avec les autres Etats. Et l'observation des règles du droit international apparaît comme une *règle stricte*, une *obligation formelle*, et non point, dès lors, ainsi qu'on l'a pensé quelquefois à tort, comme le résultat d'une sorte de courtoisie internationale, plus ou moins négligeable suivant les temps, les lieux et les circonstances (1). L'Etat doit se conformer au droit international par mesure vitale, car, ainsi que l'a fait observer avec raison Bluntschli, il ne saurait aspirer qu'à l'indépendance et à la liberté compatibles avec l'indépendance et la liberté des autres Etats et avec les liens qui unissent les Etats entre eux (2). La souveraineté, dit Jellinek, n'est pas la toute puissance étatique, l'absence de limitation ; la souveraineté est puissance juridique et, par suite, limitée par le droit (3).

(1) Le système de la courtoisie internationale (*comitas gentium*) sera plus spécialement étudié ci-après au chapitre II, à propos de la territorialité et de l'exterritorialité des lois ou *droit privé international*, au sujet duquel il a été surtout proposé.

(2) *Théorie générale de l'Etat*, p. 431 et *Droit intern. codifie*, règles 65 et 66. Conf. W. Wilson, *loc. cit.*, n° 1448.

(3) *Allgemeine Staatslehre*, p. 438. M. Duguit dit aussi fort

Si tous les auteurs sont d'accord pour accepter le principe des limitations, soit internes, soit externes, à la souveraineté, la difficulté commence quand il s'agit de déterminer d'où procède la cause de ces limitations. L'Etat les trouve-t-il en dehors de lui, ou, au contraire, tirent-elles leur origine de lui-même, de sa propre volonté ? Il existe, sur ce point, une vive controverse.

Pour expliquer que l'Etat est obligé par la règle de droit, pourrait-on faire appel à cette idée, admise par les uns, repoussée par les autres, dans le droit interne, d'une personnalité de l'Etat à double face, l'une de droit privé soumise aux règles du droit commun, l'autre, au contraire, y échappant comme souveraine ? (1). Nous ne le pensons pas, car l'Etat doit respecter la règle de droit toutes les fois qu'elle se manifeste d'une façon certaine, sans distinguer suivant qu'elle s'adresse à lui comme personnalité de droit privé ou comme personnalité de droit public. C'est même plutôt dans la sphère du droit public qu'il importe d'affirmer l'obligation de l'Etat de se conformer au droit, puisque c'est là surtout que les abus de pouvoir sont à craindre. En tout cas, si, dans la sphère du droit privé, le double aspect de la personnalité étatique peut être de quelque utilité pour expli-

exactement : « A la rigueur on conçoit que, bien que déclaré souverain, l'Etat puisse être limité par le droit et que la notion de la souveraineté, telle qu'elle est admise généralement, ne soit pas proprement exclusive d'un droit public interne et international ». *Loc. cit.*, p. 328.

(1) Conf. en des sens divers sur cette distinction : Michoud, *De la responsabilité de l'Etat...*, *Revue du droit public*, 1895, t. IV, pp. 2 et s.; Hauriou, *loc. cit.*, p. 195 et la note ; Berthélemy, *loc. cit.*, pp. 54 et s.; Jèze, *loc. cit.*, pp. 14 et s.; Brémond dans la *Revue critique de législation*, 1901, p. 313 ; Ducrocq. *Cours de droit administratif*, 7e édition, t. IV, pp. 5 et s.

quer certaines particularités concernant, notamment, soit la différence du domaine public et du domaine privé, soit les questions d'exécution et de responsabilité pécuniaire, il n'en présenterait aucune dans le droit public international. En effet, de l'avis de tous, l'Etat, envisagé dans sa face externe, apparaît absolument homogène ; et, d'autre part, les intérêts ci-dessus signalés au point de vue interne n'existent nullement au cas qui nous occupe.

Toujours dans le but de justifier la nécessité pour l'Etat de se conformer à la règle de droit, on pourrait être tenté d'invoquer la notion des droits *naturels* ou *innés*, d'après laquelle, par le fait même de sa naissance, l'homme est investi de certains droits, lui appartenant non point parce qu'il vit en société et fait partie de tel ou tel groupement humain, mais parce qu'il est homme. Et l'on rappellerait en ce cas la Déclaration des droits de l'homme de 1789, aux termes de laquelle « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit ». Ces droits seraient donc préexistants à toute société et s'imposeraient à tout groupement humain ; ils constitueraient l'apanage d'un sujet déterminé et immuable : l'homme. Arrivant à l'état social, l'homme apporterait ces droits avec lui ; et, par suite, les autres hommes, avec lesquels il se trouve désormais en contact, seraient dans l'obligation de les respecter. Ainsi des droits subjectifs et des obligations subjectives correspondantes existeraient avant même la vie en commun. Une fois cette vie commencée, la loi qui préside aux rapports sociaux sanctionnerait ces droits et obligations, mais ne les créerait point, puisqu'ils lui seraient antérieurs et supérieurs.

La théorie des droits innés ou subjectifs a eu une heureuse influence sur les législations modernes ; elle leur a fait accepter un certain nombre de notions essentielles qui, dans les âges antérieurs, étaient demeurées plus ou moins inaperçues. Mais elle n'en constitue pas moins, a-t-on dit avec raison, une idée fausse, car elle repose sur l'hypothèse non démontrée et invraisemblable d'un état primitif de nature où l'homme aurait été placé avant toute réunion en société, alors qu'il est, au contraire, fort probable que les sociétés ont constitué des faits primaires et concomitants ou à peu près de l'apparition de l'homme (1). Chez l'être humain, la sociabilité advient avec l'individu lui-même, parce que l'homme, au moins tel que nous le concevons aujourd'hui, serait, en dehors de la société, incapable non seulement de se développer et de se perfectionner, mais même de vivre et de se perpétuer.

Une autre objection dirigée contre la théorie des droits innés consiste dans le défaut de sanction ; nous renvoyons, sur ce point, aux arguments développés ci-dessus dans le sens de la nécessité de cette sanction pour qu'il y ait droit véritable. Ihering, partisan déterminé, on le sait, de cette manière de voir, explique que le droit se traduit par la force obligatoire de la loi liant également les deux parties, Etat aussi bien que particulier, et, par suite, entraînant la subordination de l'Etat à la loi qu'il a faite lui-même. Ainsi l'Etat, apportant une restriction à sa propre souveraineté, se lie personnellement ; la règle de droit devient obligatoire pour lui

(1) Cpr Duguit, *loc cit.*, I, pp 140 et s. ; Jèze *loc. cit.*, pp. 12 et s. ; Korkounov, *loc. cit.*, pp. 281 et s.

aussi bien que pour ses sujets, car s'il veut que l'on observe les ordres donnés par lui au nom du droit, il a intérêt à donner l'exemple en inclinant devant le droit son autorité souveraine (1).

En somme, quel que soit le motif qui le guide, l'Etat est obligé parce qu'il le veut bien ; c'est cette obligation que Jellinek, conformément à l'idée de Ihering, a traduite par le terme de *auto-limitation*. L'Etat est investi du pouvoir souverain qui lui permet de juger quelle est la conduite la meilleure à suivre ; c'est l'*auto-détermination* ; il se limite lui-même, car, en sa qualité de souverain, il ne saurait être limité par un autre que par lui. L'idée de l'*Etat juridique*, ajoute-t-il, repose sur ce fait que l'Etat apparaît comme *lié par sa volonté exprimée sous forme de droit*. Les actes de la volonté de l'Etat sont aussi des actes d'obligation de lui-même, par lui-même, d'obligation par sa volonté propre. *La faculté de s'obliger par sa propre volonté est le criterium juridique de l'Etat.* L'auteur fait l'application très exacte de sa thèse au droit international, en faisant remarquer que, même en concluant des traités, l'Etat ne reste soumis qu'à sa propre volonté, car c'est lui-même qui se lie en réalisant ses droits envers d'autres... Toutes les restrictions que le droit externe apporte à la volonté de l'Etat, ne valent pour lui qu'autant et parce qu'il l'a voulu (2).

On a fait observer contre la thèse de l'auto-limitation que, si l'Etat est vraiment souverain et si la sanction

(1) *Der Zweck im Recht*, I, pp. 344 et s.

(2) *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, pp. 23, 33 et 34. Conf., du même, *Gesetz und Verordnung*, pp. 197 et s. et *Das Recht des modernen Staates, Allgemeine Staatslehre*, pp. 331 et s., n° 3. Cpr. Rosin, *Souveræneteæt*, p. 5.

émanée de lui crée le droit, il se trouve, quoi qu'on en ait dit, au-dessus du droit et peut, par suite, à la différence des particuliers, n'en tenir aucun compte, en sorte que ses actes ne constitueront jamais la violation du droit, puisque le droit émane de lui seul. Si l'Etat n'est lié que par sa seule volonté, il se déliera lui-même, le cas échéant ; et la règle de droit apparaît avec une base bien fragile, exposée à toutes les vicissitudes de la volonté des gouvernants (1). M. Le Fur repousse en ces termes le principe d'auto-limitation : « Loin d'être exclusivement déterminé par sa propre volonté, dit-il, l'Etat est, comme toute autre personne, déterminé pour partie par un pouvoir étranger qui lui est à la fois antérieur et supérieur ; et ce pouvoir supérieur est celui du droit, qu'on l'appelle, avec certains auteurs, « *le droit* » tout court ou, avec d'autres, le droit *naturel* ou le droit *rationnel*. C'est qu'en effet le droit est le principe nécessaire d'organisation de la société humaine dans toutes ses formes..... L'Etat, par cela seul qu'il constitue une personne du droit international, a, comme toute personne libre, des droits et des devoirs. La souveraineté ne le rend nullement supérieur au droit ; la souveraineté n'est donc pas l'omnipotence. La puissance de l'Etat n'est pas illimitée ; en théorie comme en fait, elle se trouve soumise à certaines restrictions..... ». Et M. Le Fur ajoute que, s'il n'en était pas ainsi, les droits les plus incontestables de toute personne physique ou morale, le droit à l'existence même, seraient mis en question. Tout sujet de l'Etat, personne physique ou morale, deviendrait une sorte d'esclave (2). Parmi les

(1) Duguit, *loc. cit.*, I, p. 122.
(2) *Loc. cit*, pp. 423 et s.

auteurs les plus récents, M. Jèze à son tour cherche à réfuter le système de l'*auto-limitation*. « Si l'Etat, déclare-t-il, fixe lui même les limites de son pouvoir, il est évident qu'il n'y a pas de garantie sérieuse qu'il ne les franchira pas ; ce qu'il a fait, il peut le défaire..... Qui l'empêche, s'il en veut reculer et modifier les limites, de se dégager de ses obligations.....? » (1).

On remarquera qu'en repoussant le système de l'auto-limitation, ses adversaires, ou bien se bornent à une négation pure et simple, n'indiquant nullement ce qu'il convient de mettre à la place, pour justifier la nécessité de l'observation des règles du droit par l'Etat ; ou bien en arrivent, comme M. Le Fur, qui peut-être a le mieux creusé le problème, à reprendre d'une façon plus ou moins avouée l'idée du droit naturel. Ce dernier, ainsi qu'on l'a vu dans la citation ci-dessus rapportée, affirme qu'il importe peu, à son avis, qu'on qualifie le pouvoir supérieur du droit de *droit* tout court ou de *droit naturel* ou *rationnel*. Et il semble, en effet, que la distinction proposée entre la morale proprement dite régissant le for intérieur et la règle de droit idéal et non sanctionné, est trop subtile pour être prise en considération (2).

Suivant nous, le principe d'auto-limitation ne mérite pas les critiques qui lui ont été adressées ; il paraît parfaitement correspondre à la réalité des choses et concilier en même temps, d'une façon très heureuse, la notion de la souveraineté étatique avec l'application de la règle de droit ; c'est ce que nous allons essayer de démontrer.

(1) *Les principes généraux du droit administratif*, p. 14.

(2) Elle est faite par Gierke, dont M. Duguit expose et analyse l'opinion. *Loc. cit.*, p. 132.

Commençons par déclarer que nous n'avons nullement l'intention de nier l'existence d'une règle de droit préexistante aux Etats, supérieure à leur organisation politique et passagère ; nous croyons, au contraire, que cette règle a sa base au plus profond de la conscience humaine ; qu'elle est le résultat de cette notion innée de justice absolue survivant à toutes les violences et triomphant de tous les obstacles. De quelque nom qu'on l'appelle, qu'on en réclame l'application en vertu du droit naturel, de la morale ou de la raison, cette application s'est toujours imposée et s'imposera toujours d'une manière plus ou moins énergique suivant le degré de civilisation. Et voilà pourquoi l'on a souvent dit avec raison que les deux idées de Droit et d'Etat, au cours du long développement de l'humanité, se sont continuellement pénétrées, l'une entraînant et complétant l'autre. On n'a nullement besoin de faire appel à la théorie des droits innés antérieurs à l'organisation des sociétés ; il suffit de constater tout simplement que l'homme apporte en lui-même, en naissant, l'instinct de la loi naturelle ou morale ; et que la créature qui perd le sentiment de cette dernière, perd également le sentiment de la communauté humaine.

C'est en vertu des idées qui précèdent que le droit naturel, ainsi que nous l'avons exposé dans les *Prolégomènes* de cet ouvrage, doit, autant que possible, servir de base à l'organisation et au développement du droit positif interne ou externe et en inspirer les décisions. Or le perfectionnement des mœurs, l'accroissement constant et progressif de la solidarité humaine dans les rapports nationaux et internationaux font entrer de plus en plus les préceptes du droit naturel dans les lois, soit écrites,

soit coutumières, internes et externes, en sorte que ces préceptes munis de sanction deviennent chaque jour plus nombreux. On peut même affirmer que tout principe de loi morale considéré comme essentiel d'un commun accord, finit toujours par trouver sa place dans la loi positive, à moins qu'une impérieuse nécessité d'ordre public n'y ait fait une opposition absolue. Aux besoins nouveaux que les mœurs révèlent, les Etats répondent en développant la législation existante. Ainsi, pour citer l'exemple le plus frappant dans les dernières années, le devoir d'assistance sociale a multiplié, à l'intérieur, des institutions encore imparfaites ou insuffisantes sans doute, mais que l'avenir développera et améliorera, tandis qu'à l'extérieur la solidarité internationale a étendu de plus en plus son action. Elle a, en effet, provoqué les conventions de La Haye du 29 juillet 1899, dont l'une, celle concernant la solution pacifique des litiges internationaux, proclame, en son article 27, l'existence d'un véritable devoir moral d'assistance entre les nations. D'autres actes internationaux de moindre importance montrent encore les tendances actuelles, notamment les résolutions arrêtées par la Conférence de Paris de juillet 1902, sur la *traite des blanches* (1), qui comble une lacune souvent déjà vainement signalée. En somme, on ne conçoit pas bien le cas d'un Etat civilisé se refusant, de propos délibéré, à faire entrer dans les lois internes ou externes ce que la conscience publique a déjà proclamé l'expression du *Droit*. Une telle conduite injuste et impolitique amènerait, le plus sou-

(1) Conf. Renault, *La traite des blanches*, dans la *Revue générale de droit int. public*, IX, 1902, pp. 497 et s. et Appleton, *La traite des blanches*, 1903.

vent, l'insurrection à l'intérieur ou la mise au ban des Etats. Sans doute, l'Etat ne proclame pas les vérités morales à la façon d'une académie de philosophes ; il se borne à en tirer les conséquences pratiques qu'il fait passer dans la loi ou la coutume. C'est à ce rôle que se circonscrit sa mission déjà assez utile et élevée.

L'Etat ne crée donc pas le droit qui existe *théoriquement* en dehors de toute sanction ; mais *pratiquement* il n'est de véritable droit que celui qui est sanctionné ; or, de plus en plus, grâce au progrès des mœurs, la sanction pratique vient s'ajouter au principe théorique accepté par la conscience publique. Cette dernière impose, d'une façon impérieuse, une pareille conduite à l'Etat, qui ne pourrait longtemps se maintenir s'il se mettait ouvertement en opposition avec elle. Mais, en agissant ainsi, l'Etat, en définitive, se conforme, de lui-même et de son seul gré, à la règle de droit reconnue et vérifiée, en sorte que la seule explication plausible et satisfaisante de la conciliation de la souveraineté étatique avec l'obéissance à la règle de droit consiste dans l'idée de l'auto-limitation. Si, en effet, l'Etat est souverain, seul, il peut s'imposer une règle de conduite précise, se donner des ordres immédiatement réalisés. La règle de droit conçue en dehors de lui reste, au contraire, imprécise et platonique ; il lui manque la force exécutoire que seul l'Etat peut lui conférer. Pourtant, objecte-t-on, si l'Etat se limite ainsi lui-même, il lui est loisible de méconnaître la règle admise par lui. Sans doute ; mais n'est-ce point là la situation normale ? Spécialement dans le domaine international, n'est-ce point principalement par la seule bonne volonté, la seule bonne foi des Etats que s'exécutent les obligations déri-

vant du droit commun des nations ? Qui, hors de leur assentiment, prétendrait astreindre les diverses souverainetés à exécuter même l'engagement le plus librement contracté, surtout s'il s'agissait d'une souveraineté puissante, pourvue de troupes exercées et nombreuses, jouissant d'un crédit éprouvé ? En dehors de l'auto-limitation, il ne reste que la guerre avec ses excès et ses incertitudes !

L'auto-limitation apparaît donc comme le mode normal et nécessaire de la sanction de la règle de droit, non seulement parce qu'il est à peu près impossible, comme on vient de le voir, de lui trouver un équipollent, mais encore parce que, seule, elle donne à cette règle une base solide et rationnelle. Sanctionnée par l'Etat dès qu'elle a été acceptée d'un commun accord par la conscience publique, sauf dans les cas exceptionnels où il devra en être différemment à raison d'une loi inéluctable de salut public, la règle de droit sortira du domaine abstrait du droit naturel ou idéal pour devenir précepte juridique de législation nationale ou internationale. Et c'est principalement au regard de cette dernière législation que se vérifie la remarque que nous venons de faire. Ce qu'on appelle, en effet, le *droit commun international* étend tous les jours son empire ; l'entente des Etats résultant, soit de la convention basée sur leur consentement exprès, soit de la coutume appuyée sur leur consentement tacite, a créé tout un corps de doctrines en beaucoup de points codifié, groupant la plus grande partie des préceptes sur lesquels aucun doute ne s'élève, et dont le nombre augmente de plus en plus. Le droit public international et la souveraineté étatique, comme nous l'avons déjà fait remarquer

dans les *Prolégomènes*, ne sont donc nullement en opposition ; bien au contraire, ce droit proclame le respect de la souveraineté qui, à son tour, en sanctionne les prescriptions, lorsque celles-ci, admises par l'assentiment unanime, ne blessent point les principes essentiels qui gouvernent cette souveraineté. Bluntschli a pu dire en ce sens très exactement : « Le droit des gens et l'ordre juridique commun qu'il impose aux Etats sont aussi peu en contradiction avec leur souveraineté que la constitution qui règle intérieurement l'exercice des pouvoirs publics » (1).

CHAPITRE II

LES CONDITIONS NÉCESSAIRES POUR L'ACCOMPLISSEMENT DE LA MISSION INTERNATIONALE DE L'ÉTAT

Les conditions nécessaires pour qu'un Etat puisse accomplir sa mission internationale, sont, tout d'abord, des *conditions de fond* : il est indispensable qu'il soit muni de certains droits essentiels, sans lesquels toute action et même toute existence lui seraient déniées. Et, d'autre part, il est non moins indispensable que les autres Etats, ses pairs, n'élèvent aucune objection contre lui à propos de la jouissance de ces droits, l'acceptent comme personnalité internationale incontestée : c'est la *condition de forme* consistant dans la *reconnaissance internationale*.

(1) *Théorie générale de l'Etat*, p. 422.

SECTION PREMIÈRE

Les conditions de fond. — Les droits fondamentaux des Etats

Il s'agit ici, comme l'indique la rubrique de la section, des droits essentiels et primordiaux qui sont la base de l'Etat, sans lesquels, nous venons de le dire, il serait mis dans l'impossibilité radicale d'accomplir sa mission internationale, même de subsister en tant qu'Etat. C'est de ces droits seulement qu'il va être question ; mais nous devons ajouter qu'en dehors d'eux l'Etat peut, en outre, être nanti accidentellement de droits spéciaux secondaires, que nous signalerons au fur et à mesure que nous rencontrerons les diverses matières auxquelles ils sont afférents. Tandis qu'une étude synthétique est impossible et, du reste, inutile par rapport aux droits secondaires, elle s'impose, au contraire, eu égard aux droits primordiaux. En étudiant ces derniers, nous exposerons comparativement les obligations correspondantes, en vertu de cette idée qu'à tout droit correspond un devoir réciproque, un Etat ne pouvant, pas plus qu'un particulier, invoquer les uns sans accomplir les autres. Vattel a pu dire, en ce sens, avec juste raison, que les droits d'une nation, comme ceux des individus, naissent de ses obligations (1).

Quelle est la base des droits fondamentaux des Etats ? Vattel, suivant le principe dominant auquel il se rattache, les fait découler du droit naturel, qui, dit-il, établit les droits et les devoirs respectifs des nations dans leurs

(1) *Le droit des gens*, L. I, chap. II, § 13. Edit. Pradier-Fodéré, t. I, p. 135.

rapports réciproques (1). Beaucoup d'auteurs modernes se sont également rattachés en cette matière au droit naturel (2) ; mais cette idée cependant a été combattue par d'autres (3). La question est, au fond, dénuée de tout intérêt pratique, car, quelle que soit la source des droits primordiaux des Etats, ces droits existent et s'imposent au respect de tous, comme la personnalité étatique à la substance de laquelle ils se rattachent intimement, puisque, sans eux, cette personnalité ne se concevrait même

(1) *Loc. cit.*

(2) Ainsi Gérard de Rayneval indique la *loi naturelle* ou la *raison naturelle* comme le fondement du sentiment de conservation personnelle créant l'égalité des droits, consolidant la tranquillité, la sécurité et l'indépendance, fondement qui est lui-même la base des rapports entre les différentes associations politiques, *loc. cit.*, I, L. I, ch. I, §§ 8 et 9. La plupart des auteurs modernes estiment que l'Etat trouve en lui-même les droits essentiels qui lui sont nécessaires par le fait même de son existence, comme l'être humain rencontre aussi en lui, par le fait de son existence, les droits qui lui sont indispensables pour accomplir ses destinées; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, § 201 ; Rivier, *loc. cit.*, I, p. 255 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 241 ; Carnazza-Amari, *loc. cit.*, I, p. 372 ; Fiore, *Nouveau droit internat. public*, I. pp. 97 et s., 238 et s. ; G.-F. de Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, édit. Vergé de 1864, t. II, p. 383 ; Calvo, *loc. cit.*, t. I, p. 224 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, § 181. On peut ajouter à cette liste la pluralité des auteurs qui vont être cités ci-après relativement à la classification des droits fondamentaux des Etats.

(3) Conf. en ce sens, Le Normand, *La reconnaissance internationale*, p. 92. L'auteur repousse la doctrine du droit naturel parce qu'elle a le tort, suivant lui, de considérer l'Etat comme immuable et qu'elle conduit, d'autre part, à l'absolutisme. *Ibidem*, p. 93. Nous n'apercevons pas le bien fondé de ce reproche. Les droits fondamentaux, qu'on les rattache ou non au droit naturel, sont invariables comme la substance même de l'Etat, à laquelle ils se lient étroitement. Et, si cette substance venait à se modifier, ils se modifieraient avec elle, quelle que soit d'ailleurs leur cause efficiente.

pas. Donc, en acceptant la personnalité étatique, on accepte implicitement les conditions nécessaires à son existence et à son action. La reconnaissance internationale, dont il va être ci-après question, contient, par voie de conséquence nécessaire, l'admission de ces conditions, car elle serait, en leur absence, dénuée de toute efficacité.

Quoi qu'il en soit, si l'on se rattache à la doctrine du droit naturel, il convient de se mettre en garde contre ses exagérations possibles. En la poussant à l'extrême, on en est quelquefois arrivé à comprendre, dans les droits fondamentaux des Etats, des points qui touchent plutôt à la philosophie ou à la morale, et que le droit public international, au moins en l'état actuel des choses, ne saurait revêtir d'une sanction pratique. Nous faisons allusion aux devoirs moraux et offices d'humanité consistant, par exemple, à secourir un pays désolé par la famine ou la guerre, à favoriser le développement de la civilisation par l'envoi de missions, etc., etc. Cette idée d'assimilation de ces devoirs moraux et offices aux devoirs fondamentaux a été empruntée à Vattel, qui, d'accord avec sa conception générale de la subordination du droit international au droit naturel, mettait sur la même ligne le droit de conservation et les offices d'humanité (1). Il existe, si l'on veut, une obligation morale dans les diverses circonstances que nous venons d'énumérer ; mais il ne convient pas de lui donner un autre caractère et de lui reconnaître une analogie quelconque avec les obligations résultant des droits fondamentaux véritables,

(1) *Loc. cit.*, et ch. I du livre II, aux §§ 1 et s. Edit. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, pp. 590 et s.

en la considérant comme obligatoire au même titre que ces derniers. La distinction que nous proposons a été fort bien aperçue par les auteurs qui se rattachent, comme nous, à l'école du droit international positif (1) ; et elle doit être nettement mise en relief au début même de la matière qui nous occupe. Du reste, quand les Etats sentent le besoin de transformer en précepte international formel un devoir purement moral, ils s'en expliquent expressément ; c'est ce qui s'est passé pour l'article 27 de la Convention de La Haye du 29 juillet 1899 sur le règlement pacifique des litiges internationaux, qui érige en *devoir* pour les puissances tierces, en cas d'imminence de conflit, l'obligation de rappeler aux Etats litigants que la cour permanente d'arbitrage leur est ouverte (2). On peut faire la même observation au sujet du devoir moral d'assistance des peuples dans leurs rapports respectifs. Quand le législateur international estime qu'il faut sanctionner certaines de ses prescriptions, il n'hésite pas à le faire ; la coutume, les conventions internationales ou des textes du droit interne transforment alors le devoir moral en obligation stricte. Ainsi chaque Etat est tenu de donner asile dans ses ports et rades aux navires de commerce ou de guerre étrangers qui fuient devant la tempête ou ont besoin de s'approvisionner en vivres, charbon et autres objets nécessaires

(1) Voilà pourquoi M. Bonfils a tort de déclarer qu'elle a été combattue par les auteurs de l'école positiviste. *Loc. cit.*, § 238, p. 124. Ces auteurs, en général, ont simplement nié qu'il y eût, en ce cas obligation et surtout obligation fondamentale, tout en admettant le *devoir moral*.

(2) Consulter, à ce sujet, notre ouvrage précité sur *La conférence de la paix*, §§ 167 et s.

et utiles à la navigation (1). De même, en cas d'abordage de deux navires, les lois internes prescrivent, en général, aux deux capitaines de se prêter réciproquement toute l'assistance possible (loi française du 10 mars 1891 ; loi anglaise 36 *and* 37 *Victor.*, c. 85, § 1 ; article 145 du Code pénal allemand du 15 mai 1871 ; titre XXIX du livre II du Code pénal hollandais ; Code italien de la marine marchande, titre II, ch. XII ; arrêté ministériel du commerce autrichien du 1er décembre 1880) (2). Il est probable qu'il sera procédé ainsi dans tous les autres cas où les mêmes nécessités se présenteront, car, ainsi que nous l'avons dit au chapitre précédent, toute prescription morale dont l'évidence s'impose, trouve finalement sa place dans la législation internationale. Mais, jusque-là, il n'est pas possible de ranger dans les droits et devoirs essentiels des Etats des principes plus ou moins abstraits, qui resteront tels longtemps encore, peut-être toujours. On peut et on doit encourager les Etats à les observer ; mais introduire en cette matière l'idée de droit proprement dit, avec toutes ses conséquences, en dehors d'une entente commune préalable, n'aboutirait qu'à des mécomptes, car chaque Etat se conduira nécessairement suivant ses idées, sa conception plus ou moins étroite ou large de la solidarité internationale, ses ressources et ses besoins, toutes choses essentiellement variables et à propos desquelles il n'est pas possible d'établir des règles fixes.

(1) Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 392 ; Fiore, *Droit intern. codifié*, art. 347.

(2) Desjardins, *Traité de droit commercial maritime*. V. §§ 1109 et s. Conf. les résolutions votées par la *Conférence internationale d'abordage et de sauvetage maritimes*, tenue à Bruxelles au commencement de l'année 1905.

On a classifié de façons diverses les droits et les devoirs fondamentaux des Etats. Vattel les rattachait à l'idée de conservation et de perfectionnement (1). Parmi les auteurs modernes, il en est pour qui n'existe qu'un seul droit primordial et fondamental, le droit à l'existence envisagé dans le sens le plus large ; du fait que l'Etat existe découleraient tous les autres droits (2). Mais la plupart des auteurs modernes ont adopté une classification multiple (3) ; c'est ce que nous allons

(1) *Loc. cit.*

(2) Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, n° 241.

(3) M. Renault se préoccupe de la souveraineté, de l'égalité, de l'indépendance et du commerce mutuel, *loc. cit.*, p. 82 ; M. Despagnet admet les droits de souveraineté, d'égalité, de conservation, de défense, de commerce mutuel, de respect mutuel, de personnalité, de représentation, *loc. cit.*, n° 166 ; M. Rivier se prononce pour ceux de conservation, de respect, d'indépendance et de mutuel commerce, *loc. cit.*, I, pp. 255 et s. ; et M. Bry pour ceux de conservation et de défense, d'égalité, de respect mutuel de la personnalité, de commerce, de propriété, de représentation, *loc. cit.*, p. 95. M. Kluber reconnaît les droits de conservation, d'indépendance et d'égalité comme absolus, et ceux de propriété, des traités et des négociations comme conventionnels, *loc. cit.*, §§ 36 et s. M. Heffter est partisan des droits d'existence libre et indépendante, de respect de la personnalité politique, de commerce mutuel et d'égalité, *loc. cit.*, § 26 et M. F. de Martens, de ceux de conservation personnelle, de territorialité, d'indépendance, de respect, de communication internationale, *loc. cit.*, I. pp. 388 et s. ; M. Chauveau se limite aux droits de souveraineté intérieure et extérieure, *loc. cit.*, p. 181. M. Chrétien affirme les droits à l'existence et à la libre activité ou souveraineté, *loc. cit.*, § 178. M. de Neumann indique les droits de conservation, de souveraineté, de commerce mutuel, de respect mutuel, *loc. cit.*, § 23, p. 72, et M. de Holtzendorff ceux d'égalité, d'existence, de conservation, de respect de la personnalité, de commerce mutuel, de liberté et indépendance, *loc. cit.*, pp. 28 et s. M. Piédelièvre groupe autour de la souveraineté les droits de conservation, d'indépendance ou souveraineté, d'égalité et de propriété, *loc. cit.*, I, p. 172. M. Pradier-Fodéré croit aux droits

faire nous aussi, en rattachant à la quadruple rubrique suivante les droits fondamentaux des Etats : 1° *Droit d'existence et de conservation* ; 2° *Droit de souveraineté et d'indépendance* ; 3° *Droit d'égalité* ; 4° *Droit de respect mutuel* (1).

TITRE PREMIER

Du droit d'existence et de conservation

I

En vertu du droit à l'existence, un Etat peut exiger que sa personnalité ne soit lésée en aucune manière (2). Les applications de ce principe sont multiples et se vérifient dans un grand nombre d'hypothèses qui viendront dans la suite de ces explications. La principale concerne le droit de conservation, car se conserver c'est continuer d'exister, en sorte que les deux droits apparaissent

de conservation de soi-même, d'indépendance et de souveraineté, d'égalité et de propriété, *loc. cit.*, I, §§ 184, 211 et s., et M. Carnazza-Amari, à ceux de vie, de conservation, de liberté, de souveraineté, d'autonomie, d'honneur, etc., *loc. cit.*, I, pp. 372 et 373. M. Fiore se rattache aux droits d'autonomie et d'indépendance, de conservation et de libre développement, d'égalité, de domination, de juridiction, de propriété, *Nouveau droit internat. public*, I, § 370. Il est inutile de multiplier ces citations, car, sous des formes diverses, les auteurs se rattachent généralement, en somme, à la classification que nous allons ci-après indiquer nous-même.

(1) Ce sont là, dit M Pillet, en y ajoutant le droit de commerce international, les droits qui, diversement présentés, se retrouvent au fond de toutes les doctrines. Brochure précitée : *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, p. 3.

(2) Le Normand, *loc. cit.*, p. 96.

comme intimement liés l'un à l'autre et ne sont au fond que la conséquence de la même idée (1).

En vertu du droit de conservation, un Etat peut recourir à toutes les mesures de nature à sauvegarder son entité physique ou morale, à écarter tout mal ou tout danger actuel ou éventuel. Il entretient une force armée suffisante pour repousser les insurrections au dedans et les agressions au dehors. Il construit des forteresses, équipe des navires, procède à des armements de toute sorte, sans aucune limite, sans avoir à fournir des explications à qui que ce soit, mais sous une double réserve.

1° Un traité peut limiter son droit absolu (2). Ainsi les traités d'Utrecht de 1713 et de Paris de 1763, aujourd'hui tombés en désuétude, avaient édicté la destruction des fortifications de Dunkerque, du côté de la mer ; en

(1) Les auteurs ont subdivisé les conséquences de l'idée maîtresse en une foule de distinctions, qui paraissent négligeables, sous les noms de perfectibilité, sûreté, défense, etc. Nous croyons plus simple d'indiquer les applications diverses du droit que nous étudions, au fur et à mesure qu'elles se présenteront, sans tenter une nouvelle classification qui, tout à fait inutile, serait forcément incomplète.

De même, certains auteurs ont encore fait intervenir une division nouvelle des droits en *parfaits* et *imparfaits*. Conf. notamment, Travers-Twiss, *loc. cit.*, I, § 14. C'était la pensée déjà émise par Vattel, *loc. cit.*, Préliminaires, § 17. Edit. Pradier-Fodéré, I, pp. 97 et 98. Nous ne nous y arrêterons pas davantage, car on ne conçoit pas un droit qui serait à la fois fondamental et imparfait S'il est fondamental, il est nécessairement parfait. Conf. Pillet, *ibidem*, p. 4, note.

(2) Sur l'effet produit par la neutralité perpétuelle, générale ou locale, nous renvoyons à ce qui sera dit à ce sujet dans la 2e partie de cet ouvrage. Conf. Piccioni, *Essai sur la neutralité perpétuelle*. 1902.

1815, les traités prescrivaient également de ne pas rétablir celles de Huningue. Par le traité de Paris de 1856, la Russie fut obligée de raser toutes ses fortifications du bord de la mer Noire et de s'engager à n'en pas édifier de nouvelles. Le traité de Berlin de 1878 (art. 11, 30 et 52) prévoit des restrictions semblables (1).

2° Quand une puissance effectue des armements considérables, de nature à faire craindre une attaque, par exemple, si elle opère une concentration menaçante de troupes sur une frontière, les puissances qui se croient visées sont en droit de demander des explications, de prendre des précautions, et même, le cas échéant, de faire du défaut de satisfaction, un *casus belli*. Ainsi agit le Transvaal lors de la guerre anglo-boër, sur le refus de l'Angleterre de répondre à un ultimatum du 10 octobre 1899 réclamant la retraite à bref délai des troupes anglaises massées sur la frontière du Natal (2).

Bien entendu, la demande d'explications ou de retrait des troupes ne saurait aller jusqu'à exiger la réduction des contingents militaires et, *a fortiori*, un désarmement. Pour que ce désarmement total ou partiel fût obligatoire, il devrait être le résultat d'un engagement international formel, tel que celui suggéré à la Conférence de la Paix de 1899 par la Russie. La proposition russe, à cet égard, n'a pu aboutir qu'à une déclaration platonique constatant la nécessité de réduire les charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde, « dans l'intérêt du bien-être moral et matériel de l'humanité » (3).

(1) Travers Twiss, *loc. cit.*, I, pp. 166 et 167.

(2) Conf Mérignhac, *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, 1903, § 20.

(3) Conf. Mérignhac, *La conférence internationale de la paix*, § 31.

Le principe de conservation donne naturellement le droit de se défendre en cas d'attaque et même de joindre les forces de l'Etat à celles d'une autre puissance injustement attaquée, si l'on redoute un traitement semblable. C'est sur cette idée que sont basées les ligues d'Etats neutres se coalisant contre un adversaire commun et dont les exemples ont été assez fréquents dans l'histoire, telles les ligues de neutralité armée de la fin du XVIIIe siècle.

C'est le principe de conservation qui avait inspiré l'ancienne théorie de l'équilibre européen, consistant dans l'établissement d'une situation de fait telle qu'aucun Etat ne pût être muni de forces suffisantes pour opprimer l'indépendance des autres (1). On voulait ainsi empêcher le développement excessif de certaines puissances, dans le but de maintenir une paix durable, en coupant court à des ambitions dangereuses que ce développement n'aurait pas manqué de provoquer. La théorie de l'équilibre a inspiré la politique dirigeante de l'Europe, durant toute la période qui s'est écoulée depuis la paix de Westphalie jusqu'au moment où l'immense

(1) L'équilibre européen a fait l'objet de nombreuses dissertations que cite Ompteda dans son ouvrage précité intitulé : *Literatur des gesammten sowohl natürlichen als positiven Völkerrecht.* Il convient de mentionner principalement deux écrits politiques célèbres du XVIIe siècle : le traité du duc de Rohan : *De l'intérêt des princes et Etats de la chrétienté* (1638), et *Le bouclier d'Etat et de justice contre le dessein d'une monarchie universelle* de l'avocat Lisola (1667). Conf. Nys, *La théorie de l'équilibre européen et les indications bibliographiques* dans la *Revue de droit int. et de législat. comp.*, t. XXV, 1893 ; *Origines du droit international, ibidem*, t. XVI, 1894, et *Le droit international* précité, pp. 22 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, pp. 109 et s.

développement de certains Etats modernes a conduit forcément à son abandon. Prépondérant sous l'ancien régime et après la chute de Napoléon Ier (1), l'équilibre n'a guère plus aujourd'hui de défenseurs en tant que système général (2). Les Etats envisagent simplement, dans chaque cas particulier, au point de vue politique, si

(1) Conf. G.-F. de Martens, *loc. cit.*, I, § 121 et Vergé sur de Martens, *loc. cit.* aux notes ; Heffter, *loc. cit.*, §§ 1 et 5 et Geffcken sur Heffter, *loc. cit.* ; Fiore, *Nouveau droit internat.*, I, §§ 460 et s.

(2) M Pradier-Fodéré semble l'admettre, mais en en faisant plutôt matière politique que principe de droit. *Loc. cit.*, I, p. 457. M. Bry est d'avis que, bien que cette théorie ait eu parfois de mauvais résultats, elle répond cependant à un sentiment légitime, *loc. cit.*, § 52. M. Bluntschli, aux articles 95 et s. de son *Droit international codifié*, admet le principe de l'équilibre, mais avec des exceptions et des réserves de nature à l'affaiblir singulièrement. M. Despagnet croit que ceux qui ont condamné absolument ce principe n'ont envisagé que les abus auxquels il a donné lieu, et il ajoute que « les abus d'une théorie n'en démontrent pas le mal fondé au point de vue rationnel et juridique ». Or, suivant lui, l'équilibre « n'est qu'un mode d'exercice, sous la forme d'un *moyen préventif*, du droit de conservation et de légitime défense des Etats contre des attaques actuelles ou imminentes ». *Loc. cit.*, §§ 178 et s. Nous répondrons qu'un système qui a déjà produit tant d'abus n'apparaît pas *a priori* comme très recommandable. Nous ajouterons qu'il n'est pas admissible qu'on s'oppose au développement peut-être excessif d'un Etat, sous prétexte qu'on pourra être attaqué par lui. On sera autorisé à agir si l'on est attaqué ou à demander des explications s'il y a péril imminent. Mais on agira alors en vertu du droit de conservation de soi-même et sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'idée d'un équilibre quelconque. M. Bonfils croit à l'avenir de l'équilibre économique substitué à l'ancien équilibre politique, *loc. cit.*, § 250. Conf. Fauchille, *L'Europe nouvelle* dans la *Revue générale de droit int. public*, t. VI, pp. 5 et s. M. Cabouat voit dans la théorie de l'équilibre une arme à deux tranchants qui a servi plus souvent à déguiser l'illégitimité de la conquête qu'à faire triompher le bon droit, *Des annexions de territoires*, p. 116.

le développement excessif de tel ou tel Etat sur terre ou sur mer est de nature à leur créer un danger sérieux et s'il y a lieu, par suite, d'intervenir au nom du principe de conservation.

Théoriquement, l'équilibre pourrait invoquer cette considération que des empires, dans le genre de ceux d'Alexandre le grand, de Charlemagne, de Charles-Quint, ou de Napoléon Ier, sont une menace constante pour la paix universelle, en sorte que la notion de l'équilibre constituerait un facteur essentiellement pacifique. En faisant respecter le *statu quo*, on éviterait les ambitions excessives par une intervention pacifique constante basée sur la solidarité mutuelle; ce serait une sorte de garantie internationale réciproque (1).

Mais la théorie de l'équilibre porte une grave atteinte au droit essentiel de développement des Etats; d'autre part, elle est contraire aux lois de la nature, parce qu'elle essaie d'entraver les mouvements incessants des nationalités et les continuelles modifications des Etats en parfaite harmonie avec les perpétuelles vicissitudes de l'humanité elle-même, dont ils sont les diverses parties. A notre époque, des colosses, tels que la Russie et les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, défient toute pensée d'un équilibre quelconque ; et leur expansion, si dangereuse qu'elle puisse paraître pour la paix générale, est un facteur international qu'il est impossible de détruire ou de restreindre.

L'histoire démontre, au surplus, combien a été vaine la politique de l'équilibre. Les *statu quo* établis à Munster, Utrecht, à Lunéville, à Vienne, à Paris et à Berlin,

(1) Conf. Bara, *La science de la paix*, 1873, pp. 96 et 97.

dit M. Lorimer, devaient tous être permanents ; et, comme leur permanence devait être assurée par la doctrine de l'équilibre des puissances, on s'aperçoit aisément que cette garantie de paix devint un perpétuel *casus belli* (1). Ainsi, loin de protéger la paix, la doctrine de l'équilibre conduit, au contraire, forcément à la guerre, parce qu'elle s'oppose aux modifications nécessaires et incessantes des Etats, et viole, d'une manière constante, le principe de non-intervention (2).

Cette argumentation devient encore plus évidente, quand on en arrive aux théories des publicistes qui divisent l'Europe et même le monde en un certain nombre de fractions numériquement égales, afin d'empêcher la formation d'Etats plus puissants pouvant déclarer la guerre à de plus faibles. Il est inutile d'insister davantage sur le caractère chimérique et dangereux de pareilles combinaisons (3).

(1) *Loc. cit.*, p. 293.

(2) Conf. Laurent, *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, t. X, p. 5 ; Mirabeau, *L'ami des hommes*, III, pp. 62, 210 et s. ; Mérignhac, *Traité* precité *de l'arbitrage international*, § 364 ; Heffter, *loc. cit.*, § 5 ; de Carné, *De l'équilibre européen* dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 nov. 1840 ; Kluber, *loc. cit.*, §§ 6, 42 ; Hautefeuille, *loc. cit.*, I, p. 15 ; Carnazza-Amari, *loc. cit.*, I, pp. 448 et s. ; Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, pp. 205 et s. ; Cauchy, *Le droit maritime international*, 1862, II, p. 136 ; Westlake, *loc. cit.*, pp. 126 et s. ; Chrétien, *loc. cit.*, I, § 190 : Rivier, *loc. cit.*, I, pp. 276 et 277.

(3) L'abbé de Saint Pierre établit son projet de paix perpétuelle sur une alliance entre les souverains ayant pour base l'*uti possidetis* résultant des derniers traités, depuis et y compris celui de Munster. Conf. de Molinari, *loc. cit.*, p. 22 ; Goumy, *Etude sur la vie et les œuvres de l'abbé de Saint-Pierre*, 1859 ; Goblet d'Alviella, *Désarmer ou decheoir*, 1871, pp. 54 et s. M. Cornelius de Boom admet cinquante-huit fractions ayant seulement cinq millions

II

En vertu du droit de conservation, un Etat peut développer les éléments de sa richesse nationale au mieux des intérêts de ses ressortissants, accroître son bien-être, sa puissance industrielle et commerciale, son expansion scientifique, littéraire et artistique. Il lui est permis de s'emparer de débouchés commerciaux avantageux, même s'il gêne le commerce étranger, car la concurrence est une loi de l'activité de l'Etat comme de l'activité humaine. Nous verrons toutefois que les traités commerciaux peuvent restreindre, dans une certaine mesure, les agissements dont nous venons de parler. A plus forte raison, un Etat est-il en droit de conserver pour lui seul les éléments de sa richesse nationale et d'en interdire la sortie hors du territoire (1). Ainsi des édits italiens anciens, et notamment l'édit Pacca d'origine pontificale, interdisent la vente et l'exportation des objets d'art considérés comme rentrant dans le patrimoine national (2).

Mais on ne saurait admettre qu'en exerçant son activité internationale, un Etat cause un dommage à un

d'habitants chacune, *Une solution politique et sociale*, 1814. Voir ce qui sera dit, dans le même ordre d'idées, à propos de l'étude du principe des nationalités, *infrà*, chap. III du présent livre.

(1) Une loi ancienne de la petite République d'Andorre, loi aujourd'hui tombée en désuétude, interdisait à tout propriétaire de vendre des céréales en pays étranger. Il fallait les consommer ou les vendre sur place. Conf. Teulière, Thèse sur *l'Andorre*, soutenue à la Faculté de droit de Toulouse en 1904, p. 85.

(2) La Cour d'Ancône a fait, le 12 octobre 1894, l'application de l'édit Pacca au prince Colonna di Sciarra; *J. de droit intern. privé*, t. XIX, p. 973; XXI, p. 311; XII, p. 694 et XXIII, p. 962.

autre par suite de ce qu'on a appelé *l'excuse de nécessité*. Ce prétendu droit, disent avec raison MM. Bonfils-Fauchille, « excuserait les pires injustices, les violations les plus odieuses de l'indépendance des Etats. C'est un expédient imaginé par quelques politiques, pour essayer de légitimer les usurpations et l'arbitraire ». On a donc vainement tenté d'excuser, au nom de la nécessité, la destruction de la flotte danoise dans le port de Copenhague, en 1801, par l'Angleterre, ainsi que le bombardement de la même ville, en 1807, par les navires anglais (1).

Le droit de conservation autorise un Etat à prendre, vis-à-vis des étrangers qui se trouvent sur son territoire, toutes les mesures de police et de sûreté générale jugées nécessaires. Il est des Etats qui ont poussé si loin la précaution, qu'ils interdisent à l'étranger d'être propriétaire du sol national. Cette pratique, usitée surtout autrefois, est encore en vigueur dans certains Etats de l'Amérique du Nord (2). D'autres se bornent à interdire la propriété aux étrangers dans certaines circonscriptions, par exemple, la Russie dans ses possessions voisines de l'Allemagne.

Autrefois, le *passeport* exigé de l'étranger constituait une mesure à peu près générale, qui, tenue de nos jours pour surannée et gênante, tombe de plus en plus en

(1) *Loc. cit.*, § 242. Conf. sur l'excuse de nécessité : Vattel, Edit. Pradier-Fodéré, II, p. 103 ; Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres en temps de guerre*, 1868, I, pp. 151 et s. ; Heffter, *loc. cit.*, Liv. I, § 30 ; F. de Martens, *Précis du droit des gens...*, I, p. 368 ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, pp. 175 et 176 ; Rivier, *loc. cit.*, I, pp. 277 et s. ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 266 et s. ; Kluber, *loc. cit.*, § 44.

(2) Conf. Gourd, *Les chartes coloniales et la constitution des Etats-Unis de l'Amérique du Nord*, 1885, t. I et II.

désuétude et n'est guère usitée que dans des cas exceptionnels. En France, les textes de l'époque intermédiaire (lois des 1er février-28 mars 1792, 28 vendémiaire an VI) en avaient établi l'obligation formelle ; mais leurs prescriptions ne sont plus observées (1). Le Gouvernement a néanmoins le droit de les remettre en vigueur ; ainsi, durant la guerre franco-allemande de 1870-71, les autorités françaises ont exigé la production de passeports réguliers de tout étranger entrant en France, sans distinction d'âge, de sexe ou de nationalité. Ces mesures sont retombées dans l'oubli avec les évènements qui les avaient fait naître (2). Conventionnellement la France a renoncé à l'obligation du passeport vis-à-vis de plusieurs Etats étrangers : Angleterre, Pays-Bas, Allemagne, Belgique, Etats-Unis (3).

En Alsace-Lorraine, l'ordonnance du 22 mai 1888 prescrivait *aux français seuls* qui voulaient y faire un séjour de plus de 24 heures l'obligation du passeport, quelle que fût la frontière par laquelle ils entraient. Si la durée du séjour devait dépasser trois semaines, il fallait une prolongation émanant du directeur de la police. Cette mesure violait l'article 11 du traité de Francfort de

(1) *J. de droit int. privé*, 1888, p. 494.

(2) C'est évidemment en cas de guerre que le passeport sera surtout exigé. Toutefois, on peut en concevoir la nécessité dans des périodes de troubles et de révolution internes. Voilà pourquoi on ne saurait admettre la prétention émise par M. Dudley Field, dans l'article 325 de son *Projet de code international*, de limiter à l'état de guerre la pratique du passeport. Conf. Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 443, et, sur les passeports en général, Pittard, thèse de Genève sur *La protection des nationaux à l'étranger*, § 85.

(3) Conf. Vincent et Penaud, *Dictionnaire de droit internat. privé*, 1888. Vo Passeport, no 5.

1871, aux termes duquel la France et l'Allemagne prendraient pour base de leurs relations commerciales le traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée. Or, entre autres choses, la convention comprenait les droits d'entrée, de sortie, le transit, les formalités douanières, *l'admission et le traitement des sujets des deux nations* (1).

Après diverses atténuations dans son application, la formalité du passeport a fini par disparaître, sauf en ce qui concerne : 1° les militaires en activité, les officiers précédemment en activité et les élèves des écoles de l'étranger pourvues d'une organisation militaire ; 2° les personnes qui ont perdu la nationalité allemande avant l'accomplissement de leur devoir militaire et qui n'ont pas encore dépassé 45 ans (ordonnance ministérielle, du

(1) Cette violation de l'article 11 du traité de Francfort a été reconnue par un des juristes allemands les plus autorisés, M. de Holtzendorff. On a invoqué, pour justifier cette mesure, le droit de conservation et de sûreté qui obligeait l'Allemagne à agir ainsi ; mais la raison d'Etat légitimerait, à ce compte, toutes les violations du droit. Et l'Allemagne, en tout cas, aurait dû préalablement dénoncer le traité, en indiquant ses motifs. On a allégué encore que la mesure prise avait été motivée par l'attitude hostile d'une fraction considérable de la population, attitude que le Gouvernement français n'avait pu ni même voulu combattre. Mais, quand il signait le traité de Francfort, le Gouvernement allemand devait prévoir cette attitude hostile des provinces annexées. En tout cas encore, il aurait dû dénoncer le traité, car il n'est pas permis de réclamer les avantages d'un instrument diplomatique sans en assumer les charges. Conf., sur ce point, Clunet, *La question des passeports en Alsace-Lorraine ; Le régime des passeports en Alsace-Lorraine*, par Jean Heimweh ; Rolin-Jaequemyns, *La question des passeports en Alsace-Lorraine*, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, XX, p. 615 ; Bry, *loc. cit.*, § 76 ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, pp. 180 et s. ; Despagnet, *loc. cit.*, n° 175.

21 septembre 1891) (1). Une autre ordonnance ministérielle, du 12 avril 1900 (2), a remplacé le visa du passeport de l'ambassade allemande par un permis du ministre à Strasbourg. En fait, cette règle était déjà suivie depuis bien des années avant sa consécration officielle. La permission est accordée, en général, aux personnes contre lesquelles on n'a à élever aucune objection, pour un temps illimité s'il y a un motif spécial, et avec limitation (le plus souvent 2-4 semaines) s'il s'agit de visites ou de voyages d'affaires. Pour les militaires, on prend en considération l'intérêt de la défense du pays (3).

Au passeport on a substitué aujourd'hui, en général, une simple déclaration de résidence, dans le genre de celle qui a été imposée en France par le décret du 2 octobre 1888. Il résulte de l'article 1er de ce décret que tout étranger non admis à domicile, qui se propose d'établir sa résidence en France, devra, dans le délai de quinze jours, faire à la mairie de la commune où il voudra fixer cette résidence, une déclaration donnant les diverses indications nécessaires pour que son identité soit nettement établie : nom, prénoms, nationalité, lieu et date de naissance, dernier domicile, moyens d'existence, etc. (4). Une loi du 8 août 1893 a encore ajouté aux exigences du décret, en assujettissant les étrangers qui exercent une profession à des formalités plus étroi-

(1) *Journal officiel*, 1891, p. 139.

(2) *Ibidem*, 1900, p. 199.

(3) Nous tenons ces intéressants renseignements sur le dernier état de la législation des passeports en Alsace-Lorraine de la bienveillante communication de notre collègue de la Faculté de droit de Strasbourg, M. Laband, que nous remercions bien sincèrement.

(4) *Officiel français* du 4 octobre 1888. Conf. Durand, dans le *Journal de droit internat. privé*, 1889, pp. 517 et s.

tes (1). En Portugal et en Belgique, existe un permis de séjour renouvelable dans ce dernier pays tous les trois mois ; le Danemark a institué un livret de séjour et la Suède une autorisation avec caution. En Alsace-Lorraine, on a remplacé le passeport par une déclaration à la police locale, au plus tard le lendemain de l'arrivée, pour tout séjour, ne fût-il que de 24 heures. S'il y a lieu, un permis de séjour, valable pour un mois et renouvelable, est accordé par les autorités compétentes. Les salariés étrangers fixant leur résidence dans le pays pour l'exercice d'un métier sont astreints, dans un délai de cinq jours à partir de leur engagement, à se présenter au bureau de perception pour retirer une carte d'impôt (ordonnances du 16 juin 1883 et du 5 février 1891).

Enfin, tous les Etats ont armé le pouvoir central du droit d'expulser, par simple mesure administrative, l'étranger qui devient un danger pour le pays. C'est ce que consacre la loi des 3-11 décembre 1849, pour la France, en son article 7. L'idée qu'un Etat a le droit d'expulser de son territoire l'étranger dont la présence est un péril pour la sécurité nationale, sans avoir à fournir de ce chef aucune justification ou explication, est admise aujourd'hui, en général, par les juristes (2). Il a

(1) Comp. Weiss, *Traité théorique et pratique de droit internat. privé*, 1894 II, p. 134.

(2) Comp. Vattel, *loc. cit.*, L. II, ch. VII, § 94 et ch. VIII, § 100, *Edit. Pradier Fodéré*, II, pp. 74 et 80 ; de Martens, *loc. cit.*, I, p. 447 ; Bluntschli, *Droit int. codifié*, art. 383 ; Dudley-Field, *loc. cit.*, art. 321 ; Weiss, *loc. cit.*, II p. 88 ; Heffter, *loc. cit.*, §§ 62 et 83 ; Fiore, *Nouveau droit intern. pub.*, I, nos 85 et s., 489 ; Bernard, *De l'extradition*, 2e édit., par MM. Weiss et Louis Lucas, 1890, II, pp. 6 et 616 ; Rivier, *loc. cit.*, pp. 311 et s. ; Fiore, *Nouveau droit internat.*, I, §§ 489 et s.

pourtant été soutenu que, pour pouvoir exercer le droit d'expulsion, le Gouvernement devrait alléguer de justes motifs à faire valoir devant l'autorité judiciaire, car, différemment, il blesserait le principe sacré de la liberté humaine (1). Mais on n'a pas réfléchi, dans cette opinion, qu'il s'agit uniquement ici d'une mesure de sécurité sociale, d'intérêt général, que seuls les pouvoirs publics sont capables d'apprécier, sans avoir à donner des raisons demandant souvent un secret absolu, sous peine d'amener une tension dangereuse dans les rapports internationaux.

Le droit d'expulsion ne doit point, par son exercice, préjudicier aux intérêts d'autres Etats. Aussi un Gouvernement peut parfaitement se refuser à recevoir sur son territoire les étrangers expulsés par un autre Gouvernement, quand ces étrangers ne sont pas ses nationaux. Ainsi agit le Gouvernement français en 1893, en refusant de recevoir des individus d'origine allemande et italienne expulsés d'Espagne à la suite d'attentats anarchistes et amenés à la frontière française (2). Il convient, en ce

(1) Pinheiro-Ferrera sur Vattel, *loc. cit.*, II, pp. 80 à la note ; de Bar, *J. de droit int. pr.*, 1886, pp. 6 et s.

Le 4 mars 1882, le Gouvernement français a déposé sur le bureau de la Chambre un projet atténuant le droit de l'Etat en matière d'expulsion. Voir ce projet dans Weiss, qui en accepte les conclusions, *loc. cit.*, pp. 90 et s. Conf. Vincent et Pénaud, *loc. cit.*, pp. 361 et *s.* Consulter, sur les droits de l'Etat au sujet de l'expulsion des étrangers, le projet de règlement pour l'admission et l'expulsion des étrangers voté par l'Institut de droit international à la session de Genève en 1892 *Annuaire de l'Institut*, 1892-94, t. XII, pp. 184 et s.

(2) Conf. la chronique de la *Revue generale de droit internat. public*, 1894, I, pp. 69 et s. Voir sur l'affaire Hammerstein, la chronique de M. Kebedgy, même *Revue*, 1896, III, pp. 338 et s.

cas, de décider que l'expulsé doit être conduit par voie de terre ou de mer à la frontière du territoire auquel il appartient (1).

Le droit d'expulsion peut être restreint en vertu de conventions internationales; à cet égard, les traités franco-russe des 1er avril 1874 et 23 février 1882 ont créé une situation privilégiée au profit des ressortissants des deux pays (2). De même, les capitulations ont établi, dans les pays hors chrétienté, des privilèges spéciaux dont nous parlerons quand il sera traité, dans la seconde partie de cet ouvrage, des capitulations en général (3).

Un Etat a le droit de protéger ses nationaux à l'étranger, à la condition de ne point blesser la souveraineté des autres Etats sur le sol duquel ils se trouvent (4). De là, l'institution des Consuls, protecteurs naturels de leurs nationaux à l'étranger, et sur lesquels nous insisterons dans la seconde partie de cet ouvrage à propos des représentants des Etats.

Un Etat a aussi le droit d'empêcher la dépopulation de son territoire par toutes les mesures jugées convenables. Autrefois, existait le système de l'*allégeance perpétuelle*, en vertu duquel il était interdit d'abandonner sa nationalité d'origine ; pour s'expatrier, une autorisation préalable de l'Etat était nécessaire. Napoléon Ier créa des pénalités contre ceux qui se faisaient naturaliser à

(1) Conf., en ce sens, Féraud-Giraud, dans l'*Annuaire de l'Institut de droit internat.*, t. XI, p. 280.

(2) Weiss, *loc. cit.*, pp. 93 et s.. Conf., sur les autres traités, Vincent et Pénaud, *loc. cit.*, pp. 364 et s.

(3) Vincent et Pénaud, *loc. cit.*, pp. 363 et s.

(4) Conf., sur ce point, les développements contenus dans Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 440.

l'étranger sans autorisation préalable. De nos jours, le système de l'allégeance n'est guère plus usité qu'en Russie, où encore il se limite aux natifs russes. Les autres Etats admettent, en général, le principe que chacun doit pouvoir aller vivre sous les lois qui lui conviennent le mieux ; et l'expatriation est par eux considérée comme un droit essentiel et primordial (1). Un Etat ne peut donc entraver l'expatriation d'un individu déterminé. Mais, si l'émigration se produit en masse, alors apparaît un devoir de surveillance pour l'Etat, qui ne saurait permettre la dépopulation totale ou partielle de son territoire (2). De là, les dispositions prises par les lois internes relativement à la surveillance de l'émigration et des agences qui lui sont consacrées. Cette surveillance, d'autre part, s'exerce au mieux des intérêts des émigrants, car elle dévoile les ruses et les promesses fallacieuses par lesquelles on fait luire aux yeux de ces derniers les plus trompeux mirages (3).

(1) Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 402 et s. ; Cogordan, *La nationalité au point de vue des rapports internationaux*, 1879, Considérations préliminaires, p. 9 ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, pp. 183 et s.

(2) Kluber, *loc. cit.*, § 39 ; Heffter, *loc. cit.*, § 59.

(3) A la session de Copenhague, le 1er septembre 1897, l'Institut de droit international a voté un projet de règlement relatif à l'*émigration au point de vue juridique international*. Ce projet, en 10 articles, prend toutes les précautions nécessaires pour sauvegarder la sécurité de l'Etat et celle de l'émigrant, tout en maintenant la liberté de ce dernier, en tant qu'elle ne se heurte pas à des dispositions nationales prohibitives. L'Institut a ajouté à ce règlement des vœux déposés dans 14 paragraphes qui sont le complément des dispositions précédentes. *Annuaire de l'Institut de droit internat.*, t. XVI, pp. 262 et s., 276 et s. Voir le compte rendu de la session de Copenhague et l'analyse du projet de règlement sur l'émigration, par M. Dupuis, dans la *Revue générale de droit in-*

Un Etat a également le droit de conserver sa nationalité d'origine contre des mélanges excessifs de race qui risqueraient de la faire disparaître ou de l'altérer ; il peut donc s'opposer à une immigration étrangère trop considérable : telles les oppositions souvent faites par les pays de race blanche contre l'immigration jaune. L'immigration est encore souvent prohibée quand les immigrants constitueraient un danger pour la sécurité intérieure. Ainsi s'expliquent des décisions émanées dans certains pays des autorités locales, comme, par exemple, l'arrêté pris, le 15 juillet 1903, à Madagascar, par le gouverneur général Galliéni, aux termes duquel il est nécessaire de justifier de la possession d'un certain capital ou d'autres garanties correspondantes, pour pouvoir être admis à s'établir dans la colonie. Quelquefois ces dispositions prennent un caractère arbitraire équivalant à l'interdiction absolue ; en ce sens, l'*Immigratio restriction Act* australien de 1901 permet aux autorités compétentes d'imposer à qui que ce soit, comme condition *sine quâ non* de son admission même temporaire sur le sol des Etats fédérés, l'exécution d'une dictée de cinquante mots dans une langue quelconque choisie par elles. Ces autorités ont donc, en somme, la faculté d'exclure qui bon leur semble. Par une loi du 11 juin 1904 complétée par un décret réglementaire du 15 avril suivant, la nouvelle République de Panama a interdit sur

tern. public, 1897, t. IV, pp. 762 et s. Conf. Olivi, *L'émigration au point de vue juridique international* dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, t. XXX, pp. 413 et s ; Smith, *Emigration and immigration*, 1890 ; Botella, *El problema de la emigracion*, 1888 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 410 et s. ; Louiche-Desfontaines, *De l'émigration...*, 1880 ; Chandèze, *L'emigration*, 1898.

son territoire l'immigration des sujets chinois et ottomans, notamment des Syriens (1). Une autre loi du 15 juin 1904 a prohibé l'entrée du Costa-Rica aux Arabes, Turcs, Syriens, Arméniens et Bohémiens de toute nationalité (2).

III

Au droit de conservation il convient de rattacher le *droit au commerce mutuel*. Il constitue, en effet, un droit essentiel et primordial, en ce sens que l'Etat qui se mettrait ou serait mis dans l'impossibilité d'échanger ses produits avec les autres Etats, de faciliter ses progrès et son développement par la voie de l'échange des richesses de toute sorte, se trouverait ainsi placé au ban des nations civilisées (3). Le principe du commerce mutuel est donc un principe de sociabilité qui découle des notions primordiales du droit des gens.

Il faut cependant apporter quelques restrictions à l'ap-

(1) *Archives diplomatiques*, 1904, 2e série, t. XXIX, p. 1297. Conf. la *Revue générale de droit internat. public*, 1904, t. XI, p. 565. Conf. également la loi connue sous le nom de « *Chinese exclusion act* » votée par le Congrès des Etats-Unis, le 5 mai 1892, et le traité conclu le 17 mars 1894 avec la Chine, traité qui, tout en maintenant l'interdiction de l'immigration chinoise sur le territoire de l'Union, a cependant adouci les mesures antérieurement prises. Voir également le décret de la République de l'Equateur du 14 septembre 1889 et la loi transvaalienne du 11 mars 1898 relatifs à l'immigration asiatique. Conf. Bry, *loc. cit.*, § 78.

(2) *Archives diplomatiques*, *Ibidem*, p. 1289. Conf., sur les mesures antérieures, Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 414.

(3) Heffter, *loc. cit.*, p. 80. Consulter également les développements que l'auteur consacre au § 33 au commerce mutuel des nations.

plication du principe. Un Etat a parfaitement le droit d'interdire le commerce avec un Etat étranger déterminé. C'est ce qui explique la grande quantité des traités « d'amitié, de commerce et de navigation ». Par eux, une puissance se met à l'abri de l'exclusion commerciale qui devient impossible, puisque la participation au commerce est désormais garantie conventionnellement. D'autre part, un Etat peut accorder à une nation des avantages qu'il ne concède pas à d'autres, notamment par les traités stipulant le traitement de la nation la plus favorisée.

Un Etat a le droit absolu de prendre telles mesures de précaution et de défense qu'il juge convenables pour la production nationale. De là, les tarifs protecteurs, les limitations apportées, suivant les cas, aux exportations et aux importations, réglés souverainement par les pouvoirs internes, en conformité des données économiques jugées les meilleures et les plus utiles. Ainsi, on a pu voir certains Etats passer du libre-échange à la protection, comme la France et l'Angleterre, ou accentuer à outrance le système protectionniste, comme les Etats-Unis.

Un Etat prend en pleine liberté telles mesures qu'il croit nécessaires relativement au droit pour les étrangers de faire le commerce sur son territoire. Toutefois, on ne saurait se dissimuler que l'avenir appartient de plus en plus au système de la liberté commerciale ; et les anciens monopoles, tels que ceux du commerce entre une métropole et ses colonies, ont complètement disparu. Les pays autrefois les plus fermés, comme la Chine et les autres nations d'Extrême-Orient, s'ouvrent au commerce mondial ; et, dans leurs acquisitions nouvelles de territoires sous une forme ou sous une autre,

les pays colonisateurs acceptent, en général, le système de la *porte ouverte* au libre commerce de l'étranger.

La liberté du commerce a pour limite le cas où il s'exercerait sur des objets illicites en eux-mêmes et, d'une manière générale, au point de vue international. De nos jours, par exemple, tous les peuples civilisés s'entendent pour réprimer la *Traite des noirs* qui, déjà interdite par les puissances signataires du Congrès de Vienne (4 février 1815) et du Congrès de Paris (20 mai 1815), a été définitivement proscrite par l'acte général de la Conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890, dont il sera question dans les parties ultérieures de cet ouvrage. Egalement, la piraterie, la contrebande et la course, dont il sera également traité, sont l'objet de nouvelles restrictions au principe de la liberté commerciale.

TITRE II

Du droit de souveraineté et d'indépendance

Nous avons établi ci-dessus, au chapitre Ier du présent livre, que l'indépendance affirme, d'une façon pratique, dans le domaine des relations internationales, le principe de souveraineté; qu'un Etat se gère comme indépendant parce qu'il est souverain, et que l'indépendance n'est respectée qu'autant qu'elle s'appuie sur la souveraineté. Nous ne reviendrons pas sur la démonstration théorique de ces divers points et nous allons ici nous borner à indiquer les conséquences pratiques qui en découlent. Du principe de souveraineté, il résulte qu'un Etat est absolument libre d'agir comme il l'entend dans ses affaires intérieures, d'instituer tels ou tels rouages

jugés nécessaires, mais à la condition de ne point blesser l'indépendance des autres Etats.

Pour ce motif, il doit empêcher sur son territoire les conspirations et les complots contre une autre puissance et, d'une manière générale, toutes les tentatives hostiles dans la mesure du possible. Ainsi se justifiaient les réclamations de la République française contre les Gouvernements qui autorisaient les émigrés à conspirer ouvertement contre leur pays à l'étranger. Cependant, un Etat ne serait pas autorisé à aller se saisir en sol étranger de ceux qui conspireraient contre lui. Il doit demander des explications, des répressions, sans intervenir lui-même, sauf à faire un *casus belli* du défaut de réponse satisfaisante. On a unanimement blâmé l'acte de Napoléon Ier faisant saisir, le 21 mars 1804, le duc d'Enghien à Ettenheim dans les Etats du Grand-duc de Bade.

L'indépendance des Etats interdit toute exécution, sur leur territoire, d'actes émanés des autorités étrangères ; par exemple, pour les jugements rendus en pays étranger, il convient d'obtenir l'autorisation d'exécuter des autorités du lieu de l'exécution. Cette autorisation est donnée en des formes et à des conditions que règle le droit privé international ; nous n'avons donc point à nous en occuper (1). Il faut toutefois se demander si le respect de l'indépendance de l'Etat étranger doit aller jusqu'à faire admettre que cet Etat ne pourra jamais être

(1) Cependant, en vertu d'une règle inverse, peut-être singulière mais en tout les cas unanimement admise en droit privé international, l'acte fait dans un pays suivant les formes indiquées par la loi du lieu est valable partout, suivant une règle traditionnelle fort ancienne, la règle *locus regit actum*.

traduit devant les juridictions étrangères, s'il jouit, en d'autres termes, de l'immunité de juridiction. La jurisprudence française se prononce, en général, pour l'affirmative. Elle part de ce point de vue qu'en décidant différemment, on placerait les Etats étrangers dans une situation de dépendance inacceptable ; que l'on compromettrait leur crédit par la ruine de leurs combinaisons budgétaires ; qu'enfin il serait à peu près impossible d'arriver à l'exécution d'une condamnation (1).

On peut répondre à ces arguments que, lorsqu'un gouvernement contracte, il se met dans la situation d'un débiteur ordinaire ; qu'il consent ainsi, de lui-même, à ne point se retrancher derrière une situation indépen-

(1) Cassat. franç., 5 mai 1885, *Journal du Palais*, 86, I, pp. 876 et suiv., et la note de M. Chavegrin ; Jugement du tribunal de la Seine du 22 avril 1890, *Journal de droit int. privé*, 1890, p. 288 ; Jugement du trib. de la Seine du 8 décembre 1891 et arrêt de la Cour d'appel de Paris du 19 juin 1894, dans l'affaire de la succession du duc de Brunswick, *Journal du Palais*, 1896, I, pp. 225 et s. et la note de M. Pillet, *Journal de Dr. int. pr.*, t. XXI, p. 1032, et *Dalloz*, 1894, 2, 513 et la note de M. Despagnet. La Cour de cassation n'a pas eu à statuer sur ce moyen qui n'a pas été reproduit devant elle. Arrêt du 1er juillet 1895, *Sirey* et *Palais*, *ibidem*, pp. 229 et s., Dalloz, 95, 1, 344.

Conf. dans le même sens les jurisprudences anglaise, viennoise et belge : Cour d'appel d'Angleterre, 18 avril 1877, *Journal de droit int. privé*, 1878, 46 ; Cour suprême de Vienne, 3 janv. 1878, *ibidem*, 1883, 67 ; Bruxelles, 29 décembre 1888, *ibidem*, 1890, 288 et *J. le Droit* du 20 janvier 1889. Conf. les arrêts belges rapportés par Laurent dans *Le Droit civil international*, III, nos 53 et 56. Cpr. Demolombe, *Publication, effets et application des lois*, n° 251 *bis* ; Aubry et Rau, *Droit civil français*, avant dernière édition, t. VII, § 478 *bis*, texte et note 21 ; Bry, *loc. cit.* § 83 ; Rolin-Jaequemyns, dans la *Revue de droit int. et de législat. comp.*, 1875, p. 714 ; Holtzendorff, dans le *J. de dr. int. privé*, 1876, p. 431 ; Heffter, *loc. cit.*, § 53 ; Fiore, *loc. cit.*, I, §§ 501 et s.

dante ; et que, s'il renonce à sa prérogative souveraine en effectuant le contrat, il ne saurait la réclamer pour se soustraire à l'exécution de ses obligations. D'autre part, quand on contracte avec un Etat, rien n'indique qu'on entend renoncer aux garanties du droit commun ; bien au contraire, à raison de la position exceptionnelle du débiteur, le créancier est présumé avoir voulu garder tous ses moyens d'action, et même les renforcer si possible, vu la difficulté d'exécution où il pourra se trouver ultérieurement. Si l'Etat voit son crédit compromis, il n'aura qu'à s'en prendre à lui-même d'avoir rendu les poursuites nécessaires ; le crédit d'un débiteur ordinaire est, au surplus, également compromis et souvent ruiné par suite de l'exécution forcée qu'il subit. Enfin, la difficulté d'exécution ne constitue pas une raison suffisante de priver le créancier du titre qu'il réclame, sous le prétexte que ce titre pourra être inutile ; on le lui délivrera pour en user à ses risques et périls (1).

Les raisons que nous venons de donner, nous amènent à repousser l'opinion qui distingue suivant que l'Etat a été assigné comme personne privée, par exemple comme acquéreur d'objets destinés uniquement à des utilités privées, auquel cas le tribunal étranger serait compétent, ou a été actionné comme représentant de la puissance publique, ayant acquis à ce titre des choses destinées à un usage public, telles que du matériel de guerre, hypothèse dans laquelle l'incompétence devrait être acceptée (2). Toutefois, si largement que nous

(1) Conf. Piédelièvre, *loc. cit.*, I, pp. 240 et s.

(2) C'est à cette distinction que s'est rallié l'Institut de droit international à la session de Hambourg de 1891 (*Annuaire de l'Institut*, t. XI, p. 437. Conf. dans le même sens : Chavegrin,

acceptions la compétence du tribunal étranger, nous estimons qu'il faut, en tout cas, faire une réserve pour le cas où l'Etat étranger est poursuivi à raison *d'actes de gouvernement* accomplis dans le plein et exclusif exercice de la souveraineté. Ainsi, si un particulier se plaint du dommage à lui causé par application de mesures de salut public, telles que l'état de siège, les réquisitions militaires, s'il prétend devoir être indemnisé à raison de mesures dommageables prises en vue de la répression d'une émeute et autres faits semblables, l'incompétence du tribunal saisi s'impose d'autant plus qu'en pareil cas les tribunaux sont même incompétents d'ordinaire pour juger les actes du Gouvernement national (1). En résumé, nous n'admettons pas la distinction proposée, d'après laquelle le tribunal étranger serait compétent suivant que l'obligation aurait été contractée par l'Etat comme personne publique ou comme personne privée.

note précitée; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, III, pp. 506 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.* ; Demangeat, *Traité de droit international privé de Félix*, 1866, p. 418, note *a* et *Revue pratique*, I, 385 ; G. F. de Martens, *loc cit.*, II, p. 14 ; Bonfils, *Compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, 1865, n° 57 et Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 642 et s. ; Fiore, dans la *France judiciaire*, 1883-84, p. 122 ; Laurent, *loc. cit.* ; Bar, *Internationales Privat und Strafrecht*, 1862, p. 502. *Contrà* Chrétien, *loc. cit.*, I, § 329, qui n'admet même pas la compétence à propos d'actes passés par l'Etat *jure privato*, parce qu'il serait fort difficile de distinguer avec les cas inverses, et que l'exécution forcée de la décision rendue serait toujours impossible.

(1) Tel le cas jugé par arrêt de Paris du 23 août 1870, S. 71, 2, 6, où une demande en dommages-intérêts pour saisies prétendues illégales et arrestation considérée comme arbitraire en Russie avait été dirigée contre le gouvernement de l'Empereur. Conf. en ce sens Audinet dans la *Revue générale de droit internat.*, 1895, II, pp. 385 et s.

A notre avis, la compétence existe en tout cas, car peu importe au particulier ayant eu confiance en l'Etat et réclamant ce qui lui est dû que l'obligation ait une cause ou une autre ; que la dette procède d'une fourniture d'armes destinées à la sûreté de l'Etat ou d'objets acquis pour une toute autre destination, la bonne foi nécessaire dans toutes les transactions entre les Etats comme entre les particuliers commande une solution identique. Nous n'admettrons donc d'exception que dans les cas où il n'est pas possible raisonnablement de n'en point faire. En effet, dans les hypothèses plus haut citées, telles que celles de mesures de police, le principe de la responsabilité se base sur des faits ayant une allure essentiellement politique, pour l'examen desquels les tribunaux étrangers ne sont nullement qualifiés. Il n'y a pas eu, d'autre part, contrat, engagement réciproque sur lesquels le particulier demandeur puisse s'appuyer pour saisir la juridiction étrangère.

L'Etat indépendant est investi sur son territoire d'un droit absolu de surveillance et de direction relativement à l'instruction et à l'éducation publiques. Il décide donc, sans appel, si des étrangers doivent oui ou non être admis dans des établissements nationaux consacrés à l'éducation, à l'instruction, aux arts, aux lettres, aux sciences, au commerce et à l'industrie ; il règle encore le point de savoir si des établissements de ce genre peuvent être tenus par des étrangers et à quelles conditions (1). En France et dans la plupart des pays, l'enseignement public et les prérogatives qui y sont attachées sont réservés aux nationaux ; et les étrangers ne sont admis à l'enseignement

(1) Conf. Weiss, *Traité théorique et pratique de droit international privé*, II, pp. 116 et s. ; Garnot, *Condition de l'étranger dans le droit public français*, 1885, p. 160.

libre que sous certaines mesures. De même, l'Etat règle souverainement les conditions de délivrance des titres académiques, d'équivalence des grades obtenus dans les pays étrangers, d'autorisations nécessaires pour obtenir la communication des pièces originales touchant à l'histoire, à la littérature, aux sciences, aux arts, etc. (1).

Les nécessités de l'indépendance obligent l'Etat à garder la haute main sur l'organisation et le fonctionnement des cultes ; ces matières appartiennent de plein droit à la haute police de l'Etat, qu'il s'agisse d'Eglises purement nationales, n'ayant qu'une organisation limitée au territoire, ou d'Eglises dont l'organisation se rattache, comme celle de l'Eglise catholique, à un chef étranger. Dans ce dernier cas, les rapports de l'Eglise et de l'Etat sont réglés souvent par des *concordats*, comme en France, en Espagne et en Autriche, ou, à défaut, par des accords particuliers relatifs aux points divers qui intéressent à la fois et l'Etat et le chef spirituel de l'Eglise. Nous reviendrons sur le caractère particulier des concordats en nous occupant, dans la seconde partie de cet ouvrage, de la situation internationale de la Papauté ; mentionnons, pour le moment, que la Papauté est aujourd'hui restreinte au pouvoir purement spirituel, et que, si le Souverain Pontife a le droit et le devoir de « maintenir l'unité de la doctrine et des institutions canoniques, de diriger, de représenter, de surveiller les intérêts généraux de l'Eglise, conformément à sa constitution et à ses dogmes, de son côté, l'Etat se réserve le droit d'examiner les prétentions temporelles de l'Eglise fondées sur de prétendus usages et de suspendre ou de

(1) Conf. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 536 et s.

supprimer leur application dès qu'elles sont en opposition avec ses institutions fondamentales » (1). Bien entendu, c'est avant tout de la lettre et de l'esprit des concordats, lorsqu'ils existent, en les interprétant loyalement, ou de la tolérance et de la bienveillance nécessaires, quand il n'y en a pas, que doivent s'inspirer les Eglises et l'Etat dans leurs rapports respectifs. Mais on ne saurait nier le droit d'inspection suprême du pouvoir civil, qui doit réprimer les empiétements illicites sur ses attributions et qui est, à cet effet, armé par le droit public interne de droits de défense et de contrôle particuliers, tels que celui d'examen préalable et, le cas échéant, d'interdiction des bulles pontificales et autres actes et documents émanés du Saint-Siège. Heffter a merveilleusement résumé la situation respective des deux parties dans le passage suivant : « En ce qui concerne le caractère des deux puissances temporelle et spirituelle, aucun souverain qui commande à des sujets catholiques, ne peut se refuser à reconnaître dans le Pontife romain le représentant de l'unité centrale de l'Eglise catholique, auquel elle se rattache par des liens indissolubles. Rien ne peut s'accomplir dans le sein de l'Eglise sans l'assentiment de son chef qui prononce en dernier ressort sur ce qui est vrai et ce qui est faux. Vouloir exclure son autorité, ce serait faire violence à la conscience des sujets catholiques. D'autre part, l'Eglise romaine ne doit pas vouloir ignorer l'existence de l'Etat et ses droits de se maintenir et de se développer librement. Aucune des deux puissances ne peut faire la loi

(1) Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, p. 543 ; Heffter, *loc. cit.*, § 41. Conf. Phillimore, *International law*, II, pp. 493 et s.

à l'autre : elles sont entièrement indépendantes l'une de l'autre. L'Etat n'est qu'une partie de l'ordre divin des choses ; l'Eglise, dans ses rapports temporels, n'est pas plus infaillible que l'Etat. Si le conflit vient à éclater entre eux, la voie de la transaction seule peut le terminer » (1).

Quoi qu'il en soit, aucune puissance étrangère, religieuse ou autre, ne peut s'immiscer dans la façon dont l'Etat croit devoir se conduire dans ses rapports avec les Eglises ; lui imposer l'obligation de recevoir des sociétés, sectes, associations religieuses, d'agréer des institutions ecclésiastiques ou nouveaux systèmes de religion, d'accorder à ses sujets ou aux étrangers des prérogatives religieuses spéciales, de fixer le degré de tolérance ou de sévérité à employer dans les rapports avec les cultes. Nous tirerons les conséquences pratiques des principes que nous venons de poser, quand nous traiterons ci-après de la matière de l'intervention.

Pour qu'aucun conflit ne s'élevât entre les souverainetés indépendantes des divers Etats, il faudrait qu'elles n'eussent aucun rapport entre elles ; leur action, se limitant alors au territoire respectif de chacune d'elles, resterait, par la force même des choses, indépendante dans le sens absolu du mot. Il ne serait même pas nécessaire de parler d'indépendance, car l'indépendance n'a d'intérêt qu'en présence d'un conflit possible entre deux souverainetés. Mais une pareille hypothèse est forcément et heureusement gratuite ; les Etats sont dans une communication constante qui embrasse toutes les branches de l'activité humaine, et qui va se développant de plus

(1) *Loc. cit.*, pp. 97 et 98.

en plus avec l'expansion du progrès de la civilisation.

De cette communication internationale incessante il résulte que les lois d'un Etat pourront être, à un moment donné, d'une application utile ou même indispensable sur le sol d'une souveraineté étrangère, par exemple, dans le but d'y protéger des nationaux. De là surgit une question grave et délicate : dans quelle mesure sera-t-il permis d'invoquer une loi en dehors du pays où elle a été édictée, sans porter atteinte à l'indépendance de l'Etat sur le territoire duquel on prétend l'appliquer? Et, d'autre part, étant donnée toujours cette communication internationale incessante dont nous venons de parler, ne pourra-t-il point arriver qu'un Etat, pour des mobiles divers, soit amené à s'occuper des affaires d'un autre Etat? Ainsi apparaît la nécessité de l'examen approfondi de la double question de la *territorialité* et de l'*exterritorialité* de la loi, c'est-à-dire de *la notion du droit privé international* et du principe *d'intervention et de non-intervention*.

§ I

De la territorialité et de l'exterritorialité de la loi. — Le droit privé international.

Au milieu du désordre général qui suivit les invasions barbares et la chute du monde romain, il parut impossible d'appliquer une loi unique aux divers sujets du nouvel ordre de choses. Les Romains et les conquérants différaient tellement par les mœurs, les habitudes, la religion, les idées, la culture intellectuelle, que le mieux semblait consister à laisser à chacun sa loi natio-

nale. En effet, une loi unique suppose chez un peuple une certaine fusion dans les éléments qui le composent ; et cette fusion, quand il y a eu conquête, ne se produit que par le fait du temps (1). On appliqua donc le système de la *personnalité des lois*, suivant lequel chacun était jugé d'après sa loi d'origine.

Avec la féodalité, s'introduisit le régime tout à fait opposé de la *réalité ou territorialité des lois* ; chaque seigneur était maître chez lui, souverain absolu sur ses terres, et il n'y avait aucun rapport entre les diverses seigneuries en état perpétuel d'hostilité et ignorant même souvent la loi de la seigneurie voisine. L'Europe se divise alors à l'infini, comme si elle voulait se réduire en atômes ; c'est la terre qui est tout et qui, suivant l'expression de Mignet, « possède l'homme » (2). La seigneurie n'avait qu'une loi : la sienne, maîtresse sur son territoire et ne le dépassant point. C'est ce que nos anciens juristes exprimaient sous la forme suivante : *toutes les coutumes sont réelles* (3), traduction de celle-ci : *unaquæque consuetudo suo loco clauditur* (4).

Ce système fut aussi absolu que l'avait été celui de la période précédente et coupa court à tout conflit de loi. Autrefois, c'était la personne, alors ce fut la terre qui détermina la loi à appliquer pour toutes les questions litigieuses sans exception, même pour celles qui concernaient évidemment la personne d'une façon exclusive. Le régime de la territorialité amena un état de choses

(1) Savigny, *Cours de droit romain*, I, ch. III, § 43 et Montesquieu, *Esprit des lois*, L. 28, ch. II.

(2) *De la féodalité*, Ire partie, ch. III.

(3) Loysel, *Institutes coutumières*, L. 2, t. IV, art. 3 et 4.

(4) Dumoulin, sur la *Coutume de Paris*, art. 76, n° 37.

intolérable le jour où les peuples, sortant de leur isolement, commencèrent à entretenir entre eux des rapports d'une certaine continuité. Les nécessités du commerce déterminèrent principalement la réaction, car on comprit vite que, si l'on voulait amener les étrangers à venir commercer dans le pays, il fallait écarter tout refus systématique d'appliquer leurs lois.

Aussi le mouvement commença-t-il par les petites Républiques commerçantes de la Lombardie affranchies de la féodalité vers le XIIIe siècle. Elles sentirent le besoin de mitiger, en faveur des étrangers avec lesquels elles étaient en relations commerciales constantes, l'application de leurs lois municipales dites *statuts*, et de faire une certaine part à la loi de ces étrangers. Au siècle suivant, le chef de l'école des juristes appelés les *post-glossateurs*, Bartole, « recueillit les premières vues, dit M. Lainé, les élargit, les coordonna et en fit une théorie qui dura jusqu'au XVIe siècle. C'est la théorie italienne » (1). Désormais, dans les statuts ou lois locales, on distinguait ceux dits statuts *personnels* ou *extra-territoriaux*, qui devaient suivre la personne en quelque lieu qu'elle se transportât, et ceux destinés, au contraire, à ne pas franchir les limites du territoire, en régissant dans son périmètre les originaires comme les étrangers, et qualifiés de statuts *territoriaux* ou *réels*.

Mais la théorie italienne vint se heurter à la doctrine féodale de la souveraineté absolue de la seigneurie, qu'elle ne put vaincre, parce que l'étroite conception

(1) Lainé, *Introduction au droit international privé*, I, pp. 49 et s. Sous ce titre modeste, l'éminent professeur a, en réalité, donné un véritable traité complet des origines et de la science du droit privé international.

féodale constituait l'état social et légal indiscuté. Seulement on obtint, tout en maintenant le principe de la territorialité stricte, d'en distraire les lois concernant l'état et la capacité des personnes, qui furent traitées comme extra-territoriales et encore avec les plus grandes réserves. La réalité du statut était donc la règle et la personnalité l'exception (1).

La distinction des statuts apparut, dès le principe, comme un moyen de trancher le conflit des coutumes dans un même pays. Mais, ajoute avec raison M. Lainé, elle fut ensuite étendue, « sans qu'il y ait trace à cet égard de résistances ou d'hésitations, au conflit des lois des divers pays » (2). Ainsi, dans chaque Etat, les jurisconsultes étudièrent le conflit des lois d'une manière isolée et privative ; puis, profitant des études de leurs devanciers, ils en arrivèrent à une généralisation logique des règles dirigeantes, en sorte que l'étude du conflit des lois, faite d'abord d'une façon particulariste, eut ensuite ses grandes vues d'ensemble. Et c'est sur elles que s'est naturellement appuyé le droit privé international, le jour où le rapprochement de plus en plus grand des divers peuples et la conception de la communauté internationale ont fait sentir le besoin de résoudre les questions intéressant les nationaux des divers Etats, avec la plus grande égalité possible, tout en tenant

(1) D'Argentré fut, au XVIe siècle, le chef de l'école qui fit prévaloir la conception indiquée au texte, conception battue en brèche au XVIIe siècle par l'école hollandaise admettant l'absolue territorialité de la coutume. Lainé, *loc. cit.*, pp. 51 et s., 311 et s. et II, p. 96 et s.

(2) *Ibidem*, I, p. 92. Conf. sur la genèse et la théorie des statuts, Laurent, *Le droit civil international*, I, pp. 273 et s.

compte de la diversité nécessaire des législations positives, qui est et sera longtemps encore la principale objection à l'établissement d'un droit privé international universel

Le rapprochement entre les citoyens des divers Etats nécessitant un droit privé international est de date assez récente. Sans doute, les peuples ont eu entre eux, à toutes les époques, des rapports nécessaires, ce qui fait que les premiers linéaments du droit public international, ainsi que nous l'avons indiqué dans les *Prolégomènes*, remontent aux temps les plus reculés. Mais on peut affirmer que, jusqu'à la Révolution française, on ne rencontre guère, dans les écrits de nos anciens auteurs, que des solutions d'espèce disséminées et non la notion précise d'un droit destiné à régir les rapports des particuliers des divers Etats. Dans les cas rares où il fallait trancher une question intéressant un étranger, on faisait appel, par analogie, à la théorie des statuts, qui visait principalement et directement le conflit des coutumes locales. Même dans le premier quart du XIXe siècle, les problèmes du droit privé international étaient à peine abordés par les juristes ; et ce droit a conquis seulement dans la seconde moitié du siècle dernier la place qu'il mérite. C'est, en effet, à peu près dans cette période que le développement de la civilisation, du commerce et de l'industrie, ainsi que des moyens de communication de toute sorte, a multiplié les relations entre les peuples et rendu nécessaire l'élaboration scientifique des principes juridiques destinés à régir le nouvel ordre de choses.

Les diverses définitions qui ont été données du droit privé international font ressortir cette idée dominante

qu'il est destiné à trancher, entre les Etats, les conflits des lois d'ordre privé (1). Ce droit doit donc être basé sur des concessions mutuelles, puisqu'il est nécessaire que, suivant la nature des divers rapports juridiques, une loi déterminée l'emporte sur une ou plusieurs autres, même sur la loi locale qui devra momentanément s'effacer. Or, fait très judicieusement observer M. Lainé, « de tels sacrifices sont d'autant plus difficiles que la loi locale est plus profondément différente des lois étrangères » (2). A ce point de vue, on constate que les diverses législations positives se divisent en deux groupes bien tranchés. Dans le premier, figurent les législations autres que celles de l'Empire britannique et des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, qui constituent le second groupe. La différence principale séparant ces deux groupes consiste en ce que le droit romain, resté prépondérant dans la plupart des législations du premier, qui ont, par contre, éliminé à peu près complètement l'élément féodal, manque, au contraire, totalement dans le second, dont les principes féodaux forment encore la base. D'autre part, tandis que les règles de la théorie des statuts ont été longuement élaborées par les anciens auteurs de la plupart des pays du premier

(1) Conf. Lainé, *loc. cit.*, I, pp. 4 et s. ; Weiss, *loc. cit.*, I, pp. 1 et s. ; Surville et Arthuys, *Cours élémentaire de droit international privé*, 1904, § 6 ; Despagnet, *Précis de droit internat. privé*, n° 7 ; Audinet, *Principes élémentaires de droit internat. privé*, 1894, n° 4 ; Pillet, *Principes de droit internat. privé*, pp. 24 et s., § 9 ; Asser et Rivier, *Eléments de droit internat. privé*, 1884, p. 3 : Rougelot de Lioncourt, *Du conflit des lois personnelles*, 1883, p. 22 ; Bartin, *Etudes de droit internat. privé, Théorie du renvoi*, pp. 83 et s.

(2) *Loc. cit.*, p. 39.

groupe qui ont étudié le conflit de coutume à coutume, les précédents ont manqué dans le second. De là un désaccord nécessaire entre les législations, la jurisprudence et les écrits des juristes des deux groupes.

Pour tous ces motifs, l'opposition paraît presque absolue entre les législations des deux groupes principaux que nous venons d'indiquer ; elle se manifeste également, quoiqu'à un degré moindre, entre certaines législations du premier groupe, dont les unes ont conservé des éléments abandonnés par d'autres, tels l'élément germanique et l'élément canonique. Comment donc, en présence de cette diversité de leurs législations positives, les Etats arriveront-ils à se mettre d'accord pour faire prévaloir les solutions justes et logiques devant lesquelles s'inclinera, le cas échéant, leur souveraineté ?

Un premier moyen consiste à faire entrer, de plus en plus, dans les droits nationaux, les principes rationnels, dont la doctrine internationale augmente tous les jours le nombre. A ce point de vue, l'on constate que les législations les plus récemment remaniées, comme les Codes civils de l'Italie de 1866, de la République Argentine de 1869, du Mexique de 1871, de l'Espagne de 1889, de l'Allemagne de 1896, subissent le mieux l'influence de la doctrine et contiennent sur le conflit des lois les dispositions les plus détaillées et les plus conciliantes. On remarque, d'autre part, que les juges et les juristes anglo-saxons se relâchent, à leur tour, de la rigueur des principes féodaux et de la territorialité absolue, tout en déguisant une évolution qui leur paraît indispensable, sous l'apparence de concessions purement gracieuses.

Un second moyen peut, surtout si on le combine avec le premier, donner des résultats excellents. C'est la conclusion, de traités, par lesquels les Etats fixent les principes qu'ils se proposent de suivre en commun, relativement aux conflits de leurs lois internes. Indépendamment des conventions isolées entre deux ou plusieurs puissances, on a songé à une grande entente internationale qui assurerait la codification de l'ensemble du droit privé international. Un Congrès sud-américain, tenu à Montevideo en 1888 et 1889, a sanctionné, entre les diverses Républiques de l'Amérique latine, des traités sur le droit civil, la procédure civile, le droit pénal, la propriété littéraire et artistique, les marques de commerce et de fabrique, les brevets d'invention, le droit commercial, l'exercice des professions libérales et l'équivalence des diplômes (1). Des tentatives avaient été antérieurement faites et ont été renouvelées après le Congrès de Montevideo, pour grouper, dans un ensemble législatif aussi homogène que possible, soit tous les Etats de l'Amérique (2), soit tous les peuples de race espagnole (3).

(1) On en trouvera l'exposition intégrale à la suite de la traduction du *Code civil péruvien* par M. de la Grasserie, 1896, pp. 235 et s. Conf. Despagnet, *loc. cit.*, n° 17.

(2) Voir sur la conférence pan-américaine de Washington, de 1889-90, notre ouvrage sur l'*Arbitrage international* précité, § 203 et Prince, *Le Congrès des trois Amériques*, 1889-90. Voir également, sur le Congrès de Mexico d'octobre 1901, notre article sur le *Traité d'arbitrage permanent au XXe siècle*, paru dans la *Revue politique et parlementaire* en 1904 et tirage à part, pp. 23 et s.

(3) Conf. sur le Congrès hispano-américain de novembre 1900, notre article sur l'*Union hispano-américaine*, paru dans la *Revue du droit public*, 1901, t. XVII, pp. 310 et s. et 316.

En 1867, le Gouvernement italien avait donné mission à l'illustre homme d'Etat et professeur Mancini d'ouvrir des négociations avec la France, l'Allemagne et la Belgique, pour arriver à une entente au sujet du droit privé international. Ses efforts ne furent point couronnés de succès et la guerre franco-allemande en empêcha définitivement la réalisation. Le 24 novembre 1875, la Chambre italienne des députés votait une résolution invitant le gouvernement à s'entendre avec les autres puissances, pour établir des règles communes de droit privé international. Et une conférence devait se tenir à Rome où les puissances avaient été invitées à se faire représenter (1).

Aux Pays-Bas était réservé l'honneur de mener l'entreprise à bonne fin ; déjà, en 1874, ils avaient pris l'initiative d'une conférence internationale de codification, et, plus tard, ils ont repris l'idée d'une manière plus large. Grâce à eux, cette codification du droit privé international, commencée d'une façon méthodique, a déjà abouti à des conventions fermes signées à La Haye les 14 novembre 1896, 12 juin 1902, et portant sur la procédure civile, le mariage, le divorce et la séparation de corps, la tutelle des mineurs. On se rendra un compte exact de l'importance de ces conventions, si l'on réfléchit qu'elles groupent : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Suisse et la Suède (2). Les conventions de La Haye

(1) *Journal de droit int. privé*, 1874, p. 221 ; *Revue de droit int. et de législat. comp.*, 1874, pp. 172 et 582 ; 75, p. 329 ; 78, p. 373 ; 80, p. 5.

(2) La Russie, le Danemark et la Norvège, représentés aux diver-

ne s'arrêteront point là (1) ; elles auront une suite forcée, et les projets réalisés par la féconde initiative de la Hollande finiront par embrasser la généralité des matières du droit privé international, sauf peut-être celles sur lesquelles une entente contractuelle apparaît, au moins en l'état actuel des choses, comme à peu près impossible, à raison de la trop grande diversité des législations positives. A ce point de vue, le groupe anglo-saxon restera probablement longtemps encore à

ses conférences de La Haye et signataires de la convention du 14 novembre 1896, se sont abstenus en 1902. Il y a lieu d'espérer, dit M. Renault, que le Danemark et la Norvège se décideront à adhérer. La Norvège sera probablement influencée par l'adhésion de la Suède. Au contraire, l'abstention de la Russie tient à des causes plus profondes. Conf. sur l'indication de ces conventions, leur fonctionnement et l'appréciation de leurs résultats, le *Mémoire* lu par M. Renault et publié dans le *Compte rendu de l'Académie des Sciences morales et politiques* en 1903, avec tirage à part. Conf. également notre *Traité précité de l'arbitrage international*, § 494 et Lainé dans le *Journal de droit intern. privé*, 1894, pp. 5 et 236 ; 1895, pp. 465 et 734 ; 1901, pp. 5 et 231 ; 1902, avec tirages à part. Voir également l'ouvrage de M. Asser, *La convention de La Haye du 14 octobre 1896* et la bibliographie de la page IX. Conf. du même les articles publiés dans la *Revue de droit internat. et de législ. comp.*, t. XXV, pp. 251 et s. ; XXVI, pp. 394 et s. ; XXVIII, pp. 573 et s. ; 2e série, t. IV, pp. 485 et s. et t. VI, pp. 359 et s. Consulter le texte des conventions de La Haye dans la *Revue générale de droit internat. public, Documents*, t. IV, 1897, pp. 18 et 19 et t. IX, 1902, pp. 19 et s. Consulter également la publication intitulée : *Actes de la troisième conférence de La Haye* (29 mai, 18 juin 1900), 2 vol., La Haye, Imprimerie nationale. Conf. Despagnet, *loc. cit.*, pp. 44 et Mandelstam, *Les conférences de La Haye relatives au droit internat. privé*, 2 vol. 1900.

(1) Consulter sur les projets futurs : Lainé, *loc. cit.* et *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1902, pp. 158, 227, 291, 428 avec tirage à part.

l'écart du nouveau droit privé commun international. Des codifications de La Haye il convient de rapprocher les divers accords groupant les différents peuples dans une union économique, littéraire et scientifique, notamment les conventions pour la protection de la propriété industrielle, littéraire, artistique ou le transport par les voies ferrées. Dans cet ordre d'idées encore, se produit une incessante codification du droit privé international commune à la généralité des grands Etats.

C'est donc principalement par la voie des conventions internationales que se fera le règlement vraiment pratique du droit privé international (1). Mais, nous l'avons dit ci-dessus, on peut prévoir que l'entente sera longue à s'établir, si jamais elle a lieu, relativement à un certain nombre de points touchant d'une façon plus intime que les autres aux mœurs, aux traditions, aux idées, à la religion et au caractère des peuples, points à propos desquels s'accuse davantage la diversité des législations. Dès lors, sur ces points, le droit privé international ne pourra voir son application sérieusement assurée que par suite de concessions mutuelles, telle ou telle loi devant l'emporter sur telle ou telle autre uniquement à raison de la nature du rapport juridique intéressé.

Pour expliquer ces concessions, certains auteurs font

(1) Conf. Soldan, *De l'utilite des conventions internationales en matière de droit international privé*, 1881 et le rapport présenté à la session de Genève en 1874 à l'Institut de droit international par MM. Asser et Mancini, ainsi que les conclusions générales adoptées par l'Institut dans le *Tableau général des travaux et résolutions de l'Institut* dressé en 1893 par son secrétaire général, M. Lehr, pp. 30 et s. Conf. *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, VII, pp. 329 et s., 361 et s.

appel à l'idée de la *courtoisie internationale*, traduction du terme ancien de *comitas gentium*, qui fut employé pour la première fois par un juriste de l'école hollandaise, Paul Voët, dans son traité intitulé *de statutis eorum que concursu*, publié en 1663 (1). Un Etat souverain ne pourrait, en principe, tolérer chez lui l'application d'une loi étrangère, car sa souveraineté le lui interdit ; mais, sans être tenu d'aucune obligation à cet égard, il admet cette application en fait, par courtoisie pure, par le désir d'obtenir à son tour un traitement semblable. Nos anciens auteurs acceptèrent tous l'idée de la *comitas* motivant les dérogations au principe de la territorialité des lois (2). Et il ne leur était guère possible d'agir différemment, car, à cette époque d'exclusivisme territorial absolu, on ne songeait pas à parler d'une obligation stricte d'appliquer la loi étrangère, que la loi locale complètement privative pouvait seulement tolérer. De nos jours, c'est sur cette courtoisie internationale que les jurisconsultes anglais et américains basent l'application des règles du droit privé international, ce qui est logique, puisqu'ils sont encore régis, on l'a vu plus haut, par la doctrine féodale entraînant la territorialité absolue de la loi (3).

(1) Ch. II, sect. IV, loi finale, Dig. *de jurisdictione* ; Conf. Jean Voët, *Commentarius ad Pandectas*, liv. Ier, titre IV, Ire partie.

(2) Conf. Boullenois, *Traité de la personnalité et réalité des lois*, I, p. 4, principe 6 ; Bouhier, *Observations sur la coutume de Bourgogne*, ch. XXIII nos 62 et 63. Conf., sur la courtoisie internationale, les observations de M. Lainé, *ibidem*, II, pp. 103 et suiv.

(3) Phillimore, *Commentaries upon international law*, t. IV ; Story, *Commentaries on the conflict of law*, §§ 20 et s. Conf. Despagnet, *loc. cit.*, n° 13.

Le système de la courtoisie est aujourd'hui repoussé, d'une manière unanime, par les jurisconsultes (1) autres que ceux du groupe anglo-américain, pour les raisons suivantes. Avec ce système, le droit privé international devient un simple expédient et ne mérite plus le nom de science. Chaque peuple, en effet, examinera au point de vue de son utilité seule l'application de la loi étrangère, sans se laisser guider par aucun principe. On n'aura, dès lors, qu'une compilation de décisions plus ou moins arbitraires, de questions de fait sans aucune méthode juridique. Ainsi, les facultés les plus essentielles de l'homme pourront être refusées à l'étranger; et celui-ci, en présence de cette situation précaire, absolument aléatoire, s'abstiendra de venir dans le pays qui aurait peut-être intérêt à l'attirer. D'autre part, il n'y aura plus de litiges à trancher par les tribunaux ; toutes les décisions émaneront du bon plaisir de l'administration ; et, en l'absence de tout critérium juridique, l'Etat lui-même sera souvent fort embarrassé pour statuer sur telle ou telle hypothèse délicate. Il en arrivera à se décider uniquement d'après les intérêts plus ou moins réels du pays sur le sol duquel l'instance sera engagée, sans se soucier de ceux des parties et de la justice absolue.

Ce n'est donc pas à titre de courtoisie pure et simple que le droit privé international impose, sur le territoire d'un Etat, l'application de la loi étrangère la mieux appropriée à la solution du conflit des lois. Nous estimons, au contraire, que les dérogations à la notion abso-

(1) Nys, *loc. cit.*, I, p. 202 ; Asser et Rivier, *Eléments de droit internat. privé*, § 5.

lue de la souveraineté, nécessitées par le fonctionnement de ce droit, sont basées sur une obligation stricte ; et, pour le démontrer, il suffit de renvoyer à la proposition énoncée dans les *Prolégomènes* de cet ouvrage, aux termes de laquelle le droit privé international n'est qu'une branche du droit public du même nom.

En partant de cette idée, si les Etats s'inclinent, en vertu du principe d'*auto-limitation*, devant le droit public international, comme il a été précisé au chapitre précédent, ils s'inclineront aussi, pour le même motif, devant les préceptes du droit privé international, puisque ce dernier fait partie intégrante du premier. Ajoutons qu'on arrive, du reste, au même résultat, en admettant une séparation tranchée entre les deux branches du droit international. Nous avons, en effet, déjà dit que, soit dans la sphère nationale, soit dans la sphère internationale, toute règle de droit nécessaire ou même simplement utile trouve tôt ou tard sa place dans la législation positive interne ou externe, écrite ou coutumière. Or, relativement au droit privé international, par la codification résultant des conventions internationales, aussi bien que par la coutume, ont prévalu déjà des règles dirigeantes importantes, telles que la théorie de l'application de la loi nationale en matière d'état et de capacité des personnes et de la loi locale au sujet de la forme des actes, théorie qui domine la plupart des déductions du droit privé international. De ces règles dirigeantes, acceptées par l'ensemble des peuples, le nombre ira en s'augmentant tous les jours, de façon que, suivant l'expression très juste de M. Lainé : « de l'action du temps, du rapprochement des lois, de la discussion incessante et universelle des opinions, sortira une doctrine commune que les législateurs fixeront

dans les lois et les hommes d'Etat dans les traités » (1).

Maintenant, bien entendu, un Etat repoussera l'application de la loi étrangère, toutes les fois qu'il pourrait en résulter pour lui un préjudice inacceptable. C'est ainsi qu'il écartera cette loi quand elle sera en opposition avec un principe d'ordre public national (2). Nous renvoyons, pour le développement de ce point particulier et, en général, de la théorie qui précède, aux divers ouvrages consacrés au droit privé international, nous bornant à une simple remarque. En invoquant son ordre public, que blesserait la loi étrangère, pour substituer à cette dernière sa loi propre, un Etat est incontestablement à l'abri de tout reproche, car il se base sur le droit et le devoir de conservation de soi-même qui est, nous le savons, essentiel et primordial, que rien, par suite, ne peut compromettre. Mais de l'application répétée de la notion d'ordre public résulteront, il ne faut point se le dissimuler, les atteintes les plus nombreuses et les plus graves à l'unité si nécessaire du droit privé international. Voilà pourquoi, en attendant que le temps et le progrès de la civilisation commune aient peu à peu raison des différences multiples dans la façon d'envisager l'ordre public, qui aujourd'hui encore séparent les peuples, il conviendra de n'invoquer les nécessités de cet ordre public qu'avec la plus extrême réserve et quand il ne sera

(1) *Loc. cit.*, p. 44.

(2) Sur l'ordre public en cette matière, conf. Despagnet, *loc. cit.*, n° 107 et dans le *Journal de droit int. privé*, 1889, pp. 5 et 207 ; Pillet, *De l'ordre public en droit international privé*, 1890 ; Bartin, *Les dispositions d'ordre public, la théorie de la fraude et l'idée de communauté internationale* dans les *Etudes de droit internat. privé*, 1899, pp. 189 et s. ; Rougelot de Lioncourt, *Du conflit des lois personnelles françaises et étrangères*, p. 31.

pas possible d'agir différemment. On se rend, en effet, facilement compte qu'en les poussant à l'extrême, on en arriverait bientôt à un retour marqué vers le système féodal de la territorialité absolue de la loi.

Si les lois d'ordre purement privé peuvent, suivant ce qui vient d'être dit, s'appliquer en pays étranger, il n'en est pas de même des lois pénales, car la souveraineté qui seule donne le droit de punir ne dépasse point le territoire. Un Etat a donc le droit de juger et de punir tous les méfaits commis sur son sol. Quelquefois il consent à renoncer à cette prérogative et à remettre le coupable aux tribunaux de son pays ; c'est ce qu'on appelle l'*extradition*, dont il sera traité dans la seconde partie de cet ouvrage.

La loi pénale est, dès lors, en principe, territoriale, en ce sens que l'étranger qui commet un délit dans un pays, est justiciable de la loi de ce pays (1). Mais, quand l'infraction a été commise à l'étranger par des nationaux, l'Etat du national de retour dans sa patrie peut-il punir celui-ci ? Sur ce point, il y a opposition dans la pratique des Etats. Certains, tels que l'Angleterre et les Etats-Unis, admettent la négative (2), parce que, suivant eux,

(1) Article 3, § 1 du Code civil français. Conf. Heffter, *loc. cit.*, § 62, 1; Mangin, *Traité de l'action publique*, 1876, I, § 59.

(2) L'Angleterre ne punit que les crimes de haute trahison, l'assassinat, la bigamie, les délits commis dans des Etats non civilisés et sur ses navires dans les eaux étrangères. Conf. Geffcken, sur Heffter, *loc. cit.*, p. 86, note 3. La Belgique et la Hollande ne punissent que certains méfaits graves, et l'Italie punit les crimes et ne poursuit les délits qu'à charge de réciprocité. Geffcken, *ibidem*. Conf. sur cette matière l'étude d'ensemble publiée par M. L. Renault dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1880, pp. 384 et s., 425 et s., sous ce titre : *Etude sur les dispositions pénales des diverses législations relatives à la répression*

la territorialité de la loi attribue compétence exclusive à la juridiction du lieu du fait punissable. Au contraire, la plupart des législations, et spécialement la législation française, admettent la solution opposée, en vertu du droit de répression que le pays d'origine conserve sur ses nationaux, même quand ils se sont rendus coupables de méfaits à l'étranger (1). Quelques Etats punissent, en

des crimes commis hors du territoire. Cpr. A. Deloume, *Principes généraux de droit internat. en matière criminelle*, 1882 ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, pp. 193 et s. ; Phillimore, *loc. cit*, I, pp. 376 et s. ; Story, *Conflict of laws*. §§ 620 et s. ; Wheaton, *Eléments* .... I, pp. 137 et s. ; Ortolan, *Eléments de droit pénal*, I, pp. 381 et s. ; Pinheiro-Ferrera, *loc. cit.*, II, p. 31 ; Vidal, *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire*, 2e édition, 1902, pp. 909 et s. ; Laborde, *Cours élémentaire de droit criminel*, 1891, pp. 64 et s. ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 437 et s.

(1) Faustin Hélie, *Traité de l'instruction criminelle*, II, pp. 133 et suiv. ; Conf. Heffter, *loc. cit.*, § 36 ; à la note 3 de la page 86 est rapporté l'avis conforme de la Faculté de droit de Halle. Cpr. Mangin, *loc. cit*, I, §§ 60 et s. Conf, pour la France, les articles 5 et 6 du Code d'instruction criminelle modifiés par la loi du 27 juin 1856. En Allemagne, la poursuite peut avoir lieu pour crimes contre l'Etat et pour faits qualifiés crimes ou délits par la législation allemande, si le fait est puni par la loi du lieu où il a été commis (§ 4 du Code pénal de 1871).

Consulter, au sujet des controverses élevées entre les partisans du système de la *territorialité* et ceux du système de la *personnalité* en matière de lois pénales, F. de Martens, *loc. cit.*, III, pp. 9 et suiv. ; Klüber, *loc. cit*, § 64 ; Brocher, *Rapport sur le conflit des lois pénales* fait à l'Institut de droit internat., *Annuaire de l'Institut*, 1879-80, I, pp. 61 et s. ; Villefort, *Des crimes et délits commis à l'étranger*, pp. 12 et s. ; Brocher dans la *Revue de droit internat. et de législation comp.*, 1875, III, p. 52 et les nombreuses citations de F. de Martens, *loc. cit*. La vérité en cette matière nous paraît avoir été dite par Heffter, d'après lequel, au fond des choses, la loi pénale est à la fois territoriale et personnelle suivant qu'on se place aux divers points de vue indiqués au texte. *Loc. cit.*, § 36.

outre, la France par exemple, les faits très graves commis par des étrangers à l'étranger, quand ils constituent des infractions attentoires à la sûreté générale, comme le crime de contrefaçon des monnaies (1). La puissance sociale, particulièrement menacée, étend alors sa compétence d'une façon peut-être excessive, mais que justifie le souci de sa conservation.

§ II

Du principe d'intervention et de non-intervention

L'indépendance d'un Etat serait blessée par l'immixtion d'un autre État dans ses affaires intérieures ou extérieures. L'intervention est donc prohibée en principe et ne se conçoit que dans des circonstances très exceptionnelles (2). Cette idée, indiquée par Kant dans l'article 5 de son *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*, est aujourd'hui admise par tous les juristes modernes.

Au contraire, l'intervention a été très pratiquée aux époques antérieures ; et, sans remonter plus haut, on peut rappeler l'intervention des rois coalisés contre la Révolution française, qui, à son tour, proclama l'intervention des Etats démocratiques, dans le but de renverser les monarchies (3). A partir de 1815, l'intervention

(1) Art. 7 du Code d'instruction criminelle modifié par la loi du 27 juin 1866.

(2) Conf. Heffter, *loc. cit.*, § 44 ; de Martens, *loc. cit.*, I, p. 396 ; Bluntschli, *Le droit intern. codifié*, art. 68 ; Fiore, *Droit intern. codifié*, art. 320 et s.

(3) Décret de l'Assemblée nationale du 20 avril 1792 ; Sorel, l'*Europe et la Révolution française*, II, pp. 433 et s. Conf. Carnazza-Amari, *loc. cit.*, I, pp. 500 et s.

en faveur des princes légitimes devint la base de la nouvelle organisation de l'Europe (1). Les traités de 1815 furent rédigés dans cet esprit, et, conformément à cette idée, les puissances alliées s'arrogèrent le droit de s'immiscer dans le gouvernement des peuples étrangers. Les Congrès de Laybach de 1821 et de Vérone de 1822 en furent l'application (2) ; ainsi se forma une tyrannie dirigeante, qui, sous le nom de *Pentarchie*, inspira toute la politique européenne jusqu'au moment où se dressa devant elle une volonté énergique contre laquelle elle n'osa point entrer en lutte (3).

C'était en 1823 ; les colonies insurgées de l'Amérique latine luttaient contre l'Espagne, qui appela l'Europe à son aide au nom du principe de légitimité. Alors Monroë, Président de la République des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, fulmina un message resté célèbre, dans lequel il menaçait l'Europe d'intervenir à son tour contre elle, pour le cas où elle donnerait secours à la Péninsule contre ses colonies. Nous verrons, au chapitre suivant, quelle a été l'influence réelle de ce que l'on a appelé la *Doctrine de Monroë* sur les relations de l'Eu-

(1) Bluntschli, *loc. cit.*, art. 472, p. 279.

(2) Voir la note circulaire de Metternich, du 12 mai 1821, au sujet du Congrès de Laybach, dans Bluntschli, *loc. cit.*, pp. 279 et 280. L'Angleterre seule, dit Bluntschli, protesta contre la « théorie monstrueuse de Metternich, dont la mise en pratique constituait une menace pour la sûreté de tous les Etats et pour la liberté de tous les peuples ». *Ibidem*.

(3) Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 213. Consulter sur l'intervention, au point de vue historique, les développements de Wheaton, *Eléments...*, I, pp. 77 et s., de Lawrence sur Wheaton, *loc. cit.*, II, pp. 191 et s., de Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, pp. 553 et s., de Piédelièvre, *loc. cit.*, I, pp. 264 et s., de Bluntschli, *Droit intern. codifié*, sous l'art. 474.

rope et de l'Amérique. Constatons, pour le moment, que cette doctrine a proclamé, pour la première fois, dans un message officiel, le principe de non-intervention, qui, du reste, est devenu la règle universellement suivie depuis la chute de Charles X, en faveur duquel les puissances n'osèrent pas davantage intervenir. Le 5 février 1861, la reine Victoria, dans son discours d'ouverture du Parlement anglais, déclarait qu'elle avait laissé aux Italiens le soin de « régler leurs propres affaires », en empêchant son gouvernement « de prendre une part active aux événements ». La désastreuse expédition du Mexique et la fin tragique de Maximilien d'Autriche, en 1867, ont affirmé une fois de plus les résultats néfastes de l'intervention. Du reste, ce dernier exemple n'est pas isolé et l'expérience démontre que les interventions, en général, finissent mal, car le peuple exaspéré par les prétentions le plus souvent inadmissibles de l'intervenant, la supériorité maladroite qu'il affiche et même par la seule présence de ses troupes, résiste avec énergie et fréquemment triomphe. Ainsi, les Etats créés par la politique de la Révolution française et de Napoléon Ier disparurent avec la cause qui les avait fait naître ; et les interventions de la Sainte-Alliance en Espagne et en Italie, pour le rétablissement de la monarchie absolue, n'ont pu empêcher le développement constitutionnel ultérieur.

Etant donné que l'intervention constitue aujourd'hui une mesure prohibée par le droit public international, il convient de déterminer exactement dans quels cas elle se produit en réalité et doit, par suite, être bannie. En effet, on a souvent à tort parlé d'intervention relativement à certaines hypothèses, où il n'aurait point dû en

être question. Nous allons indiquer les principales, afin de dégager le terrain et de n'avoir ensuite à nous occuper que des cas certains d'intervention.

On ne saurait voir un cas d'intervention dans l'hypothèse où on offre sa médiation, ses bons offices ou son arbitrage, en vue d'un litige international actuel ou éventuel. Cette idée était déjà considérée comme rationnelle par les publicistes avant la Conférence de la paix de 1899, car on ne voit pas en quoi on attenterait à l'indépendance d'un Etat en lui offrant un moyen, qu'il peut, du reste, repousser en toute liberté, de se réconcilier avec un autre (1). En tout cas, le point ne saurait faire de doute depuis la Conférence précitée, dont les articles 2 et s. et 27 proclament, de la façon la plus certaine, le caractère licite et amical de la médiation et de l'arbitrage (2). L'intervention ne se produit pas non plus, lorsqu'on agit afin d'amener un pays à l'observation de ses devoirs internationaux en général ou de tel ou tel pacte déterminé qui le lie (3). Dès lors, ne constitue point une intervention, l'immixtion du pouvoir suzerain dans les affaires du vassal, ou, du pouvoir central, dans celles des unions, fédérations et confédérations d'Etats, pourvu que cette immixtion se produise dans la mesure fixée par le pacte constitutionnel (4).

(1) Calvo, *loc. cit.*, I, p. 352 ; Heffter-Geffcken, *loc. cit*, pp 109 et s., § 46, note 2 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, n° 389 ; Kebedgy, *de l'Intervention*, 1890, p. 30.

(2) Voir notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix*, n°s 129, 167 et s.

(3) Bluntschli dit, en ce sens, avec raison, que, si une intervention prohibée se produit, les Etats intéressés ont le droit de prendre les mesures nécessaires pour la faire cesser. *Loc. cit.*, § 479.

(4) Heffter-Geffcken, *loc. cit.*, § 45, pp. 111, note 2 ; Bry, *loc.*

Il n'y a pas davantage intervention dans l'hypothèse où un Etat vient au secours d'un autre, sans distinguer s'il agit en vertu d'un pacte antérieur ou spontanément. Ainsi, l'aide donnée par Napoléon III au Piémont, en 1859, a été quelquefois mal à propos qualifiée d'intervention. En réalité, un souverain use d'un droit absolu en unissant ses forces à celles d'un Etat qu'il estime injustement attaqué ou avec lequel il croit devoir se solidariser. Napoléon III aurait donc été parfaitement en droit de se joindre à l'Autriche-Hongrie, lors des événements qui amenèrent la bataille de Sadowa et l'attribution de l'hégémonie à la Prusse en Allemagne.

Enfin, on ne saurait voir une intervention dans les mesures et précautions prises en vue d'une situation internationale particulière, telle que celle de la *paix armée* qui pèse aujourd'hui si lourdement sur l'Europe (1). Se prémunir contre des éventualités redoutables constitue, en effet, l'exercice pur et simple du droit de conservation. Ne formerait pas non plus une intervention le fait de reconnaître provisoirement la possession d'état d'un parti politique en lutte dans un pays où existe la guerre civile, en entrant en relations avec lui et en lui attribuant la qualité de belligérant. Nous reviendrons sur ces points en nous occupant du

cit., § 97. Mais l'intervention sera illicite si le pouvoir central s'immisce dans les affaires intérieures de la collectivité fédérale. Telle a été l'intervention de Guillaume II dans la question de la régence de Lippe-Detmold, à la date du 26 septembre 1904 ; en octobre suivant, une lettre du chancelier de l'Empire au vice-président de la Diète de Lippe a manifesté la renonciation en fait à la prétention injustifiée de Guillaume II. Conf. sur ce point les *Débats* du 8 octobre 1904.

(1) Heffter-Geffcken, *loc. cit.*, § 44, p. 109, note 2.

droit de la guerre dans la troisième partie de cet ouvrage.

Telles sont les principales hypothèses dans lesquelles, quoi qu'on en ait dit, il ne saurait être question d'intervention, car elles s'analysent en simple exercice de droits incontestables. On pourrait en ajouter bien d'autres que nous négligeons à dessein, parce que l'absence de toute intervention s'y manifeste d'une façon encore plus apparente que dans celles dont il vient d'être question.

Arrivons maintenant au cas où l'intervention se produit réellement. Il convient ici de remarquer que, si elle est interdite en thèse générale, il est néanmoins des circonstances dans lesquelles elle devient légitime, en sorte qu'il faudra préalablement étudier l'intervention permise, avant d'en arriver à l'intervention prohibée. Certains auteurs n'ont pas admis que l'on transportât ainsi la question sur le terrain juridique, estimant que le point de savoir si une intervention est légitime ou non, constitue seulement question de fait, du ressort de la critique historique, d'opportunité ou de nécessité internationale, et non de droit. Pour eux, il ne saurait exister de *droit d'intervention*, car on ne serait jamais autorisé, *au nom du droit*, à intervenir dans les affaires intérieures d'un Etat (1).

(1) F. de Martens, *loc. cit.*, I, p. 395 ; Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, pp. 215 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 260. Ces auteurs disent que l'intervention peut être basée sur la nécessité ou motivée par des considérations politiques, mais qu'elle ne saurait constituer un droit, car, le droit déclarant intangibles l'indépendance et la souveraineté, il ne saurait y avoir *de droit contre le droit*. Conf. Heilborn, *Wœlkerrechts*, pp. 364 et s. Dans le même sens, Châteaubriand s'était exprimé ainsi, à la Chambre des Pairs,

Cette manière de raisonner nous paraît inexacte et dangereuse (1). Elle est inexacte en ce sens que, de même qu'il y a un principe de non-intervention, il doit y avoir un principe correspondant d'intervention dans les hypothèses où s'impose exceptionnellement l'acte interdit en règle générale. Le droit se modèle sur les faits, en suit les fluctuations constantes et s'adapte à tous les besoins de la vie sociale, internationale aussi bien que nationale. Et, si l'intervention se tient dans les limites voulues, si elle a pour but, par exemple, de sauvegarder l'indépendance ou la sécurité d'un Etat, le *droit d'intervenir* ne saurait être sérieusement contesté. D'autre part, la doctrine que nous combattons est dangereuse, attendu que, si l'on ne construit pas la théorie juridique de l'intervention licite, on tombera dans l'arbitraire force : et ceux qui n'auront à tenir compte que des faits et de la critique reculée de l'histoire, iront peut-être plus loin que ne le comporteront les nécessités réelles. Pour tous ces motifs, il est infiniment prudent d'admettre un *droit d'intervention* et d'indiquer très exactement dans quels cas, au point de vue juridique, l'intervention doit être tenue pour licite ou, au contraire, considérée comme [illegible] (2).

(1) [illegible] Non-intervention [illegible] [illegible] [illegible]

I

En abordant le domaine de l'intervention permise, on est tout naturellement amené à se demander si l'on peut réunir, en une formule unique, les divers cas dans lesquels elle se manifeste. On répondra affirmativement, si l'on admet avec certains auteurs que l'intervention est justifiable seulement quand elle s'analyse dans l'exercice d'un droit au profit de l'intervenant (1). Cette formule, qui nous paraît très exacte, va nous permettre de grouper les diverses applications de l'intervention permise.

A. — *L'intervention est autorisée quand un Etat y a recours dans l'intérêt de sa conservation personnelle.*

Lord Castlereagh écrivait, en ce sens, dans une note du 19 janvier 1821, qu'un Gouvernement doit pouvoir intervenir « lorsque sa sécurité immédiate et ses inté-

jamais d'un droit ; il estime qu'il use du droit général de défense et de conservation. *Loc. cit.*, § 195.

Un motif tout spécial pour tâcher d'introduire une méthode rigoureusement juridique dans la matière de l'intervention, est fourni par les déclaration décourageantes de certains publicistes qui semblent avoir exagéré à plaisir les difficultés qu'elle présente. M. Pradier-Fodéré, par exemple, s'exprime ainsi : « Je défie qu'on puisse extraire des dissertations théoriques sur l'intervention rien de net et précis. Tout est contradictoire et confusion », *loc. cit.*, I, n° 354. M. Chrétien semble partager ce découragement (*loc. cit.*, I, § 279), contre lequel il importe de réagir énergiquement, car, plus le sujet prête à l'arbitraire et à la confusion, plus il importe de le discipliner par des règles fixes et précises.

(1) Heffter-Geffcken, *loc. cit.*, p. 112, § 46, IV ; Kébedgy, *loc. cit.*, p. 51.

rêts essentiels seront compromis par les transactions domestiques d'un autre Etat ». Mais il faut que l'Etat soit menacé dans son existence ou tout au moins dans sa sécurité, et que, d'autre part, le danger soit immédiat et non simplement éventuel. Une fois le principe posé, il n'est pas possible d'entrer dans le détail des diverses hypothèses ; et ici on a pu dire, avec raison, qu'on est plutôt dans le domaine de la politique que dans celui du droit public (1). Il convient, en tout cas, de recommander, à cet égard, aux Gouvernements d'agir avec la plus grande sagesse, et de ne point exagérer un péril chimérique, pour motiver une intervention qui, souvent, du reste, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, tournerait contre eux.

En vertu des idées qui précèdent, un Etat se plaindrait, à bon escient, d'actes intérieurs effectués chez lui par une puissance tierce, actes de nature à compromettre son existence et sa sécurité ; M. G.-F. de Martens n'hésite pas à affirmer qu'un tiers peut s'immiscer dans les changements de constitution des autres Etats, quand il y est autorisé par le souci de sa propre conservation (2). Mais un Etat peut-il aller jusqu'à demander la modification des institutions d'un autre Etat, sous prétexte qu'elles sont dangereuses pour sa sécurité ? MM. Funck-Brentano et Sorel se prononcent formellement pour la négative, en considérant cette intervention comme un abus dont seuls les Etats forts se sont rendus coupables vis-à-vis des Etats faibles (3). Toute-

(1) Wheaton, *Eléments de droit internat.* I, p. 78.

(2) *Loc. cit.*, I, § 74, p. 209.

(3) *Loc. cit.*, pp. 218, 219. Dans le même sens, Chrétien, *loc. cit.*, § 207 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 204.

fois, si l'on reconnaît à un Etat, avec les auteurs précités, le droit de réclamer, dans l'intérêt de sa sécurité, l'exécution stricte des lois existantes chez un autre, et aussi de s'opposer, toujours dans le même but, aux modifications de la constitution interne, il paraît bien difficile de lui dénier la possibilité de prétendre au changement des institutions intérieures qui le menacent. C'est le cas d'appliquer ici la maxime : *ubi eadem ratio, ibi idem jus*. Ainsi, au cas où une législation trop libérale ne permet pas à un Etat de réprimer sur son territoire des complots ourdis contre son voisin, ce dernier sera fondé à requérir une réforme législative ; et, si elle n'est point accordée, une responsabilité grave pourra être encourue, de nature à amener plus tard des réparations et des indemnités, peut-être même un *casus belli*. Egalement, lorsque la législation interne d'un Etat ne lui permet pas de réprimer les infractions à la neutralité en cas de guerre, il doit la modifier encore, sous peine de graves responsabilités. L'Angleterre, après avoir résisté à cette idée, s'y résigna et porta, en août 1870, une loi qui constitue, en quelque sorte, la charte de la neutralité anglaise. Mais la réforme vint trop tard pour l'exonérer des lourds dommages-intérêts que lui infligea le tribunal de Genève, dans le célèbre arbitrage de l'Albama, du 26 août 1871, dont il sera question au chapitre IV du présent livre. A plus forte raison, lorsque les lois existent, peut-on en demander l'intégrale application. Ici, encore, en cas de refus, les responsabilités sont les mêmes que ci-dessus.

En poussant jusqu'au bout le raisonnement qui précède, on doit en arriver, semble-t-il, à autoriser l'intervention pour le cas où une révolution éclatant dans un

Etat fait courir à un autre des risques pour sa conservation ou sa sécurité. Mais il faut, bien entendu, suivant ce qui a été dit plus haut, qu'il y ait danger réel et immédiat, ce qui n'a pas lieu tant que la révolution reste limitée au territoire où elle s'est produite (1). Il est bien vrai que l'influence des idées dépasse le plus souvent les frontières ; et, par exemple, les grands soulèvements populaires qui se sont produits en France, depuis et en y comprenant la révolution de 1789, ont eu, leur retentissement à l'étranger. Mais les idées échappent à la répression, et leur action est d'autant plus grande qu'on les comprime davantage. Au surplus, en légitimant l'intervention dans l'espèce, on en arriverait bientôt à rétablir, sous un nom ou sous un autre, la tyrannie de la Pentarchie. L'Etat menacé prendra donc, chez lui, toutes les mesures qu'il croira convenable, sans être autorisé à aller éteindre le foyer allumé ailleurs. Certains auteurs, pour respecter jusqu'à l'extrême le principe d'indépendance, ont même proscrit l'intervention lorsque la révolution sort du territoire où elle est née. « On n'a pas le droit, dit M. Carnazza-Amari, de fouler aux pieds l'autonomie d'une personne juridique pour éviter un préjudice ou obtenir un avantage personnel ; et cette loi se rattache à cette autre vérité universellement connue que l'homme, à plus forte raison les peuples, ne peuvent servir de moyen à personne » (2).

Nous avouons ne pas comprendre de pareils scrupules ; dès que la conservation sociale ou la simple sécurité de l'intervenant est compromise par un danger

(1) Piédelièvre, *loc. cit.*, I, pp. 268 et s.
(2) *Loc. cit.*, I, p. 534.

immédiat venant de l'extérieur, son action se justifie immédiatement sans autre motif. Sans doute, il ne faut pas, dans l'intervention opérée, dépasser les bornes permises ; et sitôt que la révolution a été circonscrite à son lieu d'origine, tout acte ultérieur dégénérerait en abus. Mais, s'il sait s'arrêter alors, l'Etat intéressé n'encourt aucun grief, car rien ne peut l'empêcher de prendre les mesures nécessitées par le souci de son existence ou de sa conservation (1).

B. — *L'intervention est permise quand elle résulte d'un traité.*

Le cas le plus fréquent est celui des traités de garantie (2), qui, dans un but politique, assurent à un Etat un régime interne déterminé ou le protègent contre des éventualités réputées dangereuses. Ainsi, les protocoles de la Conférence de Londres du 22 mars 1829 et du 3 février 1830, relativement à la Grèce, et du 1er février 1831 au sujet de la Belgique, stipulaient que les couronnes de ces deux pays ne pourraient pas être déférées à un membre d'une des dynasties régnantes chez les garants (3). Le protocole précité du 3 février 1830 a,

(1) En ce sens Kebedgy, *loc, cit.*, pp. 59 et s.

(2) MM. Fiore et Piédelièvre, en ce cas, repoussent l'intervention, parce qu'ils considèrent la stipulation de garantie comme nulle en tant que contenant une aliénation de l'indépendance, droit inaliénable, Fiore, *loc. cit.*, I, § 585 ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 269. Nous nous sommes expliqué sur ce point au chapitre Ier du livre II de cette Ire partie. Conf. sur la question la thèse précitée de M. Milovanovitch sur les *Traités de garantie* précitée ; Rivier, *loc. cit.*, I, p. 393 ; Phillimore, *International law*, I, p. 474.

(3) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. III, 1816-1830, pp. 535 et 558 ; IV, 1831-42, p. 12.

d'autre part, garanti à la Grèce un gouvernement monarchique. Si donc il plaisait à ce pays de choisir un souverain contrairement aux protocoles ou de se constituer en république, l'intervention serait théoriquement possible; mais nous avons déjà fait observer, au chapitre premier du présent livre, que très probablement les puissances garantes n'interviendraient pas contre le suffrage populaire.

Quelquefois le traité de garantie porte sur un point secondaire de la situation intérieure. Ainsi, le 12 décembre 1846, les Etats-Unis avaient conclu à Bogota, avec la Nouvelle-Grenade (aujourd'hui Colombie), un traité de paix, de commerce et de navigation, par lequel il était stipulé, en l'article 35, que le Gouvernement et les citoyens des Etats-Unis auraient droit de libre passage et de transit à travers l'isthme. En retour, les Etats-Unis garantissaient la neutralité de cet isthme (afin que le libre transit d'une mer à l'autre ne pût être interrompu ou empêché), ainsi que les droits de souveraineté et de propriété appartenant à la République sur le dit territoire (1). C'est sur ce traité que les Etats-Unis se sont basés pour intervenir, en novembre 1903, en faveur de la nouvelle République de Panama qui avait proclamé son indépendance vis-à-vis de la Colombie, à raison des atermoiements apportés par celle-ci à l'acceptation définitive du traité de concession du canal interocéanique en faveur de l'Union (Voir ce qui sera dit à ce sujet au chapitre suivant à propos de la doctrine de Monroë).

(1) Conf. notre article paru dans la *Revue du droit public et de la science politique* en 1896, tome V, sous ce titre : *La doctrine de Monroë à la fin du XIXe siècle*, p. 213. Voir Huberich, *Le canal transisthmique*, dans la même *Revue*, t. XIX, 1903, pp. 193 et s.

C. — *L'intervention est recevable lorsqu'un Etat exerce à l'étranger son droit de protection vis-à-vis de ses nationaux* (1).

Ainsi fut constitué, en Egypte, en 1879, le contrôle anglo-français provoqué par la situation spéciale du gouvernement égyptien et la nécessité de protéger les porteurs de titres égyptiens, français et anglais. Le ministère égyptien était placé sous la surveillance de deux agents français et britannique appelés contrôleurs généraux, véritables détenteurs du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif (2).

Du 22 août au 11 novembre 1901, les relations diplomatiques ont été officiellement rompues entre la Porte ottomane et la République française, parce que la première se refusait systématiquement à tenir ses engagements vis-à-vis de nationaux français, relativement à l'entreprise des quais de Constantinople, aux créances Lorando et Tubini et aux marais d'Ada-Bazar, points précisés dans une lettre adressée, le 21 août 1901, par M. Constans, ambassadeur de la République, au ministre ottoman des affaires étrangères. Comme la flotte française appareillait déjà pour le Levant, la Porte comprit qu'à l'intervention diplomatique allait succéder l'intervention armée ; elle atermoya pourtant encore, et, pendant quelques jours, une partie de l'île Mitylène, terri-

(1) Despagnet, *loc. cit.*, § 201 ; Bry, *loc. cit.*, § 101 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 304 et s. ; Kebedgy, *De la protection des créanciers d'un Etat étranger*, dans le *J. de droit int. privé*, t. XXI, pp. 59 et s.

(2) Conf. ce qui sera dit à ce sujet à propos de la condition internationale de l'Egypte dans la deuxième partie de cet ouvrage.

toire ottoman, fut occupée par les marins français à titre de représailles. Les relations ont été reprises le 11 novembre 1901, après satisfaction donnée à la France. S'autorisant du précédent français, l'Autriche est intervenue, à son tour, et a reçu satisfaction pour quatorze réclamations pendantes depuis fort longtemps (1).

D. — *L'intervention est licite si elle est motivée par une violation des droits de l'humanité et de la civilisation.*

Grotius a, le premier, établi ce principe que la société humaine a le droit et le devoir de protéger ceux de ses membres qui sont opprimés par des tyrans (2). Et ce principe, basé sur la solidarité internationale, a depuis été accepté par la plupart des publicistes (3). En effet, les droits sacrés de l'humanité priment toute considéra-

(1) Consulter le *Livre jaune* publié en 1902, sous ce titre : *Turquie*, 1900-1901. Cpr. Moncharville dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1902, IX, *Le conflit franco-turc de 1901*, pp. 677 et s.

(2) *Loc. cit.*, II, XXV, 8, Edit. Prad.-Fodéré, II, p. 597.

(3) Heffter, *loc. cit.*, § 104, p. 230 ; Phillimore, *On international law*, I, p. 441 ; Kébedgy, *loc. cit.*, pp. 76 et s. ; Arntz, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, t. VIII, 1876, p. 672 ; Woolseley, *Introduction to the study of international law*, § 42. M. Rolin-Jacquemyns admet, en ce cas, l'intervention, mais sous forme collective, *Revue de droit internat. et de législ. comp.*, 1876, VIII, pp. 673 et s.

Toutefois M. Pradier-Fodéré repousse, au même cas, l'intervention, qu'il n'admet même pas, d'une façon générale, au nom des droits de l'humanité, *loc. cit.*, I, pp. 594 et s., 662 et s. ; M. Piédelièvre la repousse également dans ce dernier cas, *loc. cit.*, I, pp. 271 et s., ainsi que MM. Despagnet, *loc. cit.*, § 200, Bry, *loc. cit.*, § 100 et Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 321.

tion, en sorte que l'intervention devient ici légitime de plein droit, sans que les intérêts spéciaux de l'intervenant soient menacés. C'est principalement dans les affaires d'Orient, dont il sera question au chapitre suivant, que se sont produites les interventions européennes au nom de l'humanité blessée à raison des excès de toute sorte commis sur les chrétiens par le fanatisme religieux des musulmans. C'est au nom de l'humanité que le Président des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, M. Roosevelt, prétendait intervenir, en juillet 1903, dans la politique intérieure russe, en présentant au Tsar la pétition des citoyens juifs américains, relative aux massacres de Kitchineff. Cette pétition contenait une protestation contre les lamentables événements qui avaient coûté la vie à une grande partie de la communauté juive de la capitale de la Bessarabie. Mais le gouvernement russe a fait savoir officieusement qu'il ne recevrait ni n'examinerait la pétition juive; et, cette manière de voir ayant été communiquée au Président américain, l'incident a été considéré comme clos. Du reste, le Gouvernement russe avait pris toutes les mesures nécessaires pour la répression des faits punissables; le procès des auteurs des troubles de Kitchineff s'est poursuivi devant la Cour d'Odessa du 20 novembre au 21 décembre 1903, et s'est terminé par des condamnations sévères. La conduite de la Russie ne pouvait donc donner lieu à aucun blâme (1).

(1) Conf. la *Chronique des faits internationaux* de M. Rey, dans la *Revue générale de droit intern. public*, XI, 1904, pp. 88 et suiv.

C'était la seconde fois en moins d'un an que les Etats-Unis intervenaient à propos de la question israélite. Les droits de l'humanité ayant été violés de la même façon vis-à-vis des juifs de Roumanie,

Dans l'intérêt de l'humanité, on serait encore autorisé à intervenir chez un peuple qui ne prendrait aucune mesure pour arrêter un fléau menaçant le monde entier, tel que la peste ou le choléra, ou qui se refuserait systématiquement à faire commerce d'un produit indispensable, dont son territoire aurait le monopole. M. Arntz a écrit humoristiquement : « Supposons qu'un Etat possède seul un produit reconnu comme remède efficace contre une maladie généralement répandue, par exemple le quinquina, et que le souverain du pays producteur de ce remède en défende arbitrairement l'exportation, faudrait-il que le monde périt de la fièvre par respect pour la souveraineté d'un Etat » (1) ?

Toutefois, il convient de ne pas pousser trop loin le principe d'intervention au nom de l'humanité et de la civilisation. Quelques auteurs, en effet, ont pensé que, grâce à lui, les Etats qui se considèrent comme plus civilisés que les autres, pourraient intervenir constamment chez ces derniers pour leur imposer, même par la violence et la conquête, leur propre civilisation, leur faire du bien malgré eux (2). Or à quel signe reconnaîtra-t-on les Etats civilisés et les distinguera-t-on de ceux qui ne le sont pas ? Certaines nations, telles que la Chine, seront considérées comme non civilisées ou d'une civilisation inférieure, si nous comparons leur état social à celui des nations européennes. Mais si l'on envisage

en 1902, M. Hay avait envoyé aux Etats signataires du traité de Berlin une note en leur faveur. Conf. Rey, *ibidem*, *La question israélite en Roumanie*, t. X, 1903, pp. 460 et s.

(1) *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1876, t. VIII, p. 674.

(2) Novicow, *La politique internationale*, 1886, pp. 288 et s.

les choses de plus haut, si on ne se limite point à tel ou tel criterium de civilisation plus ou moins arbitraire, on en arrivera à cette conclusion que peut-être les nations dont s'agit ont tout simplement une civilisation distincte de la nôtre, puisqu'au surplus elles nous considèrent, à leur tour, comme des barbares.

Quelque opinion qu'on ait relativement à l'aperçu qui précède, il semble impossible d'ériger en règle constante et normale l'intervention chez les peuples dont nous venons de parler. Cette intervention serait contraire à leur souveraineté qui, malgré tout, a droit au respect, et provoquerait chez eux des conflits répétés, en opposition avec le but cherché, car elle leur ferait prendre encore plus en haine une civilisation dont ils se méfient parce qu'ils ne la comprennent point. Sans doute, les besoins de la colonisation, du commerce et de l'industrie occasionneront des nécessités de pénétration qui trop souvent ne réussiront qu'à la suite de coups de force rendus inévitables par une résistance obstinée et aveugle. Mais il ne faut pas oublier que, lorsqu'on se présente au nom du progrès économique et qu'on prétend apporter les bienfaits de la civilisation, il convient d'agir par la douceur le plus possible, de prêcher soi-même d'exemple, de préparer peu à peu les mœurs du peuple réputé inférieur à la compréhension d'un nouvel état social, et de n'employer la force que lorsque le besoin s'en fait absolument sentir (1). D'ailleurs, rien

(1) Conf. sur ce point les articles de M. Hornung, *Civilisés et barbares*, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1885, t. XVII, pp. 5 et s., 447 et s., 539 et s., et XVIII, pp. 189 et s. « Rien ne vaut l'exemple par l'éducation, dit excellemment M. Hornung ; à nous d'être toujours justes pour les barbares. Et quand ils ver-

n'empêche de prendre les précautions jugées nécessaires vis-à-vis d'Etats qui souvent ne méritent ce nom qu'à la surface et ne peuvent, en aucun cas, être considérés comme faisant partie de la communauté du droit international groupant les nations vraiment civilisées. Mais ces précautions, sur lesquelles nous avons déjà insisté dans les *Prolégomènes*, n'autorisent point l'intervention comme procédé courant ; seules des circonstances extrêmes la justifieront. Il faut, par exemple, porter secours à des nationaux ou même à des étrangers, spécialement aux agents diplomatiques et consulaires, aux explorateurs et missionnaires ; obtenir des garanties ou des concessions indispensables, par exemple, la liberté commerciale, des ports francs et des débouchés commerciaux, garanties et concessions fréquemment refusées à tort, surtout lorsqu'elles résultent de traités ; empêcher des actes cruels et arbitraires, tels que supplices ou mises à mort imméritées ; alors l'intervention sera un droit et souvent un devoir. Ainsi intervinrent les puissances européennes pour délivrer les légations menacées par l'insurrection chinoise des Boxers de 1900 (1).

Enfin, en ce qui concerne les peuplades sauvages et les petits Etats barbares qui usent de pratiques contraires à toute civilisation, comme l'esclavage, les tortures et les sacrifices humains, les peuples civilisés

ront notre justice, nous acquerrons sur eux une autorité qui nous manque entièrement aujourd'hui », *loc cit.*, p. 188. Conf. Trione, *Gli stati nei loro rapporti giuridici coi popoli barbari e semi-barbari*, 1899.

(1) Conf. Guasco, *Les origines de la question chinoise* dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1901, t. VIII, pp. 28 et suiv.

sont en droit de se considérer comme investis à leur égard d'une véritable mission de civilisation et d'éducation sociale. L'intervention peut donc ici être érigée en règle ordinaire, surtout si elle est basée sur la nécessité de faire cesser les pratiques abominables dont nous venons de parler. Mais en ce cas encore, il convient d'agir, ainsi que nous l'avons dit dans les *Prolégomènes*, avec la plus grande modération et la plus extrême prudence, car des actes de cruauté et de violence imméritée n'aboutiraient qu'à exaspérer ceux contre lesquels ils seraient dirigés et à faire de l'intervenant l'objet de l'horreur et de la haine générales (1).

E. — *Formes de l'intervention permise.*

Dans les diverses hypothèses où elle est admise suivant les explications qui précèdent, l'intervention est dite *diplomatique* ou *armée*. La première consiste dans de simples conseils ou dans un ordre donné et dont, le cas échéant, on se propose d'assurer l'exécution par la force. En effet, l'intervention armée suit d'habitude l'intervention diplomatique, lorsque cette dernière a échoué. Elle consiste en mesures coercitives et actes d'exécution plus ou moins violents, tels que : occupation, embargo, blocus pacifique ; enfin, elle amène la guerre si l'intervenant est disposé à pousser les choses jusqu'au bout.

L'intervention se produit d'une *façon isolée*, quand on est en présence des seuls États intéressés dans l'affaire qui la provoque. Si la question intéresse un plus grand

(1) Conf. les citations de l'avant-dernière note.

nombre, et surtout si elle met en jeu le concert des puissances, il est préférable que l'intervention affecte une *forme collective*, de façon à bien affirmer l'entente commune. Sous cette forme, elle aura une portée bien plus efficace et, d'autre part, entravera certaines ambitions inavouées que favoriserait l'intervention isolée (1). La pratique est en ce sens, au moins pour les affaires d'Orient, dans lesquelles l'intervention des puissances s'est ordinairement produite d'une façon collective, ou tout au moins par l'action de quelques puissances agissant comme déléguées des autres ; telle l'action de la Russie et de l'Autriche à propos des affaires de Macédoine de 1903, dont il sera question au chapitre suivant.

II

Arrivons maintenant aux hypothèses dans lesquelles l'intervention sera prohibée d'une façon absolue et sans réserve. Nous allons prendre les cas principaux où la question a pu faire doute et où la possibilité de l'intervention a été à tort soutenue, suivant nous.

A. — *Du cas où l'intervention se produirait comme sanction du droit au commerce mutuel appartenant à tout État.*

Au premier abord, il semble que l'intervention soit le corollaire nécessaire du droit au commerce qui, nous

(1) Conf. Rolin-Jacquemyns, dans la *Revue de droit internat. et de législation comparée*, 1876, VIII, pp. 367 et s. et 540 ; Arntz, *ibidem*, p. 675 ; Hornung, *ibidem*, 1886, t. XVIII, p. 205 ; de Martens, *loc. cit.*, I, p. 397 ; Kebedgy, *loc. cit.*, pp. 81 et 82 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, p. 552.

l'avons dit, se rattache lui-même au droit de conservation. Mais on va pratiquement se rendre compte que l'intervention est impossible dans les divers cas où la question se pose. Si, tout d'abord, un Etat se borne à empêcher le commerce d'un autre sur son propre territoire, dans ses eaux et dans ses ports, il reste, en employant cette politique de la *porte fermée*, dans les limites strictes de sa souveraineté et de son indépendance. L'entrave se produisant, au contraire, en pleine mer, il y aurait alors atteinte à l'indépendance de l'Etat attaqué, qui serait en droit de légitime défense, sans qu'on ait encore à parler d'intervention. Si l'entrave en pleine mer résultait d'un fait nécessaire, tel que l'état de guerre, l'Etat lésé dans ses intérêts devrait s'incliner, forcé de supporter toutes les conséquences des situations admises par le droit international.

B. — *De l'intervention dans les guerres civiles.*

Si l'on suppose que la guerre civile ne met pas en danger la sécurité d'un Etat étranger ou les intérêts de ses nationaux et qu'elle ne viole point les règles de l'humanité, on ne voit guère comment elle motiverait l'intervention (1). Toutefois, il peut se faire que le pays où elle a éclaté soit en proie à l'anarchie ; alors certains auteurs estiment que les Etats étrangers sont autorisés à intervenir, s'ils le jugent convenable, en ne consultant que leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts propres (2). Que faut-il penser de cette appréciation ? Si

(1) Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, p. 575.

(2) Fiore, *Le droit internat. codifié*, art. 325 ; Rossi, dans les *Archives de droit et de législation*, t. I, p. 352, *Droit des gens*, Intervention.

l'anarchie menace la sécurité de l'intervenant, l'intervention devient évidemment une mesure licite, comme il a été dit ci-dessus (1); mais, dans le cas contraire, elle paraît injustifiable, car l'anarchie, très regrettable sans doute, est affaire d'ordre intérieur, dont les tiers n'ont pas à se mêler. Au surplus, une division accidentelle dans un pays, quelque graves que soient les bouleversements et les catastrophes dont elle est la cause, ne détruit pas l'unité nationale et laisse la souveraineté intacte. Il faut donc ici prohiber l'intervention, même si elle s'exerçait dans les intentions les meilleures et au profit du parti que l'on considérerait, de très bonne foi, comme ayant le droit pour lui, attendu qu'on risque de se tromper sur les apparences. On ne devrait pas l'accepter davantage, si elle avait pour objet de faire cesser l'anarchie de façon ou d'autre, par exemple, grâce à la convocation d'une assemblée nationale destinée à servir d'arbitre entre les partis et à rétablir l'ordre. Outre, en effet, que, même dans ce cas, elle blesserait la souveraineté nationale, elle risquerait de déguiser des projets ambitieux et d'amener peut-être l'asservissement du pays, comme le fait se produisit lorsque Catherine II, en 1763, s'immisça dans les affaires de la Pologne livrée à une évidente anarchie (2).

Les motifs qui précèdent nous font repousser l'intervention ayant pour but de porter aide et secours à une partie d'un pays voulant se séparer de l'autre partie, à moins cependant que l'intervenant n'agisse soit pour

(1) Conf. Funck Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 222.

(2) Carnazza-Amari, *loc. cit.*, I, pp. 530 et s. ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 567 et s., 581 et s. ; Bry, *loc. cit.*, § 98 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 199.

protéger sa propre sécurité compromise, soit en vertu des traités ou au nom de l'humanité, ainsi que cela a eu lieu relativement aux populations chrétiennes qui se sont successivement émancipées du joug ottoman. En dehors de ces hypothèses, l'intervention pourrait peut-être, en fait, produire d'excellents résultats en quelques circonstances, s'imposer même en d'autres sous la pression de l'opinion publique, surtout quand il s'agira de secourir des insurgés de même religion et nationalité. Mais, en droit, elle serait injustifiable et de nature à devenir la source des abus les plus criants ; et elle ne saurait être autorisée par l'oppression d'une partie d'un pays par l'autre, oppression qui, si regrettable qu'elle soit, rentre dans la catégorie des faits de politique interne ne donnant point ouverture à intervention (1).

C. — *De l'intervention demandée par un Etat ou un parti politique.*

On peut supposer, d'abord, qu'un chef d'Etat sollicite directement l'intervention contre ses sujets révoltés ; certains auteurs l'admettent en ce cas, et même la considèrent plutôt comme une sorte de secours amical (2). Cette solution, reliquat des idées anciennes sur la solidarité des dynasties régnantes, doit être repoussée, car,

(1) Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 221.

(2) Chrétien, *loc. cit.*, I, § 287 ; Heffter-Geffcken, *loc. cit.*, § 45, p. 110, texte et note 1. Bluntschli, *loc. cit.*, art. 475, cite le cas de l'appui fourni par l'Empereur de Russie, en 1849, à l'Autriche contre la révolution hongroise. Toutefois, le même auteur, à l'article 476, admet que la validité de l'appel à l'intervention dépend du point de savoir si le Gouvernement qui la demande peut encore être considéré comme l'organe et le représentant du pays.

bien que sollicitée, l'intervention n'en reste pas moins une immixtion dans les affaires intérieures d'un Etat, immixtion prohibée si l'on ne peut alléguer une juste cause d'exception (1). Or, la demande des pouvoirs publics ne saurait constituer cette juste cause, puisque le Gouvernement qui fait appel à l'étranger, manque à ses devoirs envers le pays dont il viole les droits essentiels de souveraineté et d'indépendance. D'autre part, en supposant que ce Gouvernement puisse encore être considéré, en droit, comme le représentant de l'Etat, en fait, sa chute est souvent prochaine, car, comprenant fort bien qu'il va blesser le sentiment national, il n'appellera le secours du dehors qu'à la dernière extrémité et quand il se rendra compte de l'imminence de sa défaite. Dès lors, dans cette situation, il ne représente plus, en fait, la puissance étatique au moment où il réclame l'intervention, et n'a plus, par suite, qualité pour la provoquer. Tel était le cas de Louis XVI au moment de la déclaration de Pilnitz : jusque-là le monarque français s'était absolument refusé à toute demande d'intervention, tant il comprenait qu'il était prudent de n'y recourir qu'à la dernière extrémité. Enfin, ces interventions sollicitées sont, en général, plus préjudiciables qu'utiles, attendu qu'il est nécessaire de les faire suivre, en général, d'occupations temporaires qui amènent fréquemment l'asservissement ou le démembrement du pays.

Arrivons à l'intervention demandée par un parti politique en lutte contre le gouvernement ; ici, pour cer-

(1) Fiore, *Droit internat. codifié*, art. 326 et *Nouveau droit internat.*, I, § 584 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 584 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, pp. 269 et s. ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 312.

tains auteurs, elle est légitimée par le fait de la demande (1). Nous estimons, au contraire, que la solution doit être la même que dans l'hypothèse précédente, par identité de motifs. Un parti politique, en effet, ne saurait porter atteinte à l'indépendance du pays dont il n'a point la disposition ; et l'intervention, au surplus, lui serait probablement plus nuisible qu'utile, en lui aliénant l'opinion publique (2). Voilà pourquoi certains auteurs qui admettent l'intervention au cas précédent, la repoussent dans celui qui nous occupe (3).

D. — *De l'intervention basée sur la religion.*

On ne peut songer sérieusement aujourd'hui à une intervention opérée dans le but d'imposer une religion quelconque : c'est, en effet, par la persuasion et non par la contrainte que les croyances se propagent ; et nous sommes aussi loin des entreprises de l'Islam que des Croisades. La liberté de penser et de croire ou de ne pas croire, suite nécessaire de la liberté individuelle, est considérée actuellement comme un principe intangible (4). Mais il est permis de se demander si un Etat ne serait point fondé à intervenir afin d'obtenir pour ses coreligionnaires, chez un autre, une liberté plus grande que celle qui leur est accordée. Nous ne le pensons point, car, ainsi que nous l'avons dit plus haut, en vertu du droit d'indépendance, un Etat organise, comme

(1) De Martens, *loc. cit.*, I, p. 395.

(2) Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 220; Kebedgy, *loc. cit.*, p. 91.

(3) Bluntschli, *loc. cit.*, art. 477.

(4) Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 632 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 276 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 314.

il l'entend, ses rapports avec les Eglises. Il pourrait donc y avoir ici matière à une intercession purement officieuse et non à un droit d'intervention proprement dit (1). Mais, si l'intolérance religieuse va jusqu'à la persécution, l'intervention devient licite, que l'on allègue soit la nécessité de sauvegarder la sécurité de l'intervenant, soit simplement des motifs d'humanité. Ainsi se sont produites la plupart des interventions européennes dans les affaires de l'Empire Ottoman, sur lesquelles nous reviendrons au chapitre suivant.

TITRE III

Du droit d'égalité et de respect mutuel.

La souveraineté et l'indépendance des Etats ne peuvent avoir d'effet dans les rapports internationaux, que si le principe en est reconnu et accepté par les autres membres de la communauté internationale ; et chacun de ces derniers a intérêt à respecter la souveraineté étrangère pour obtenir, à son tour, le même respect. Ainsi, la souveraineté de chaque Etat se limite par la nécessité du respect de la souveraineté des autres Etats, de même qu'entre individus la liberté personnelle est limitée par la liberté d'autrui. L'égalité des conditions internationales et le respect de cette égalité apparaissent donc comme droits primordiaux et essentiels d'un Etat, puisque sa mission sociale serait impossible à l'extérieur, si l'on

(1) Kebedgy, *loc. cit.*, pp. 97 et s. ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, § 411, p. 632; Geffcken sur Heffter, *loc. cit.*, § 46, p. 114, note 2 ; Funck Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 223 ; Rivier, *loc. cit.*, I, pp. 395 et s. ; Bry, *loc. cit.*, § 106.

ne respectait pas sa souveraineté égale aux autres souverainetés. Et, à l'intérieur, pareille situation se produirait au cas où un ou plusieurs groupes pourraient, par hypothèse, se soustraire au respect de la puissance étatique.

Le principe d'égalité des Etats est admis par la généralité des publicistes (1); et les raisons que nous venons de donner, semblent le justifier amplement. Un Etat qui ne serait pas l'égal des autres et qu'on ne tiendrait pas pour tel, tomberait au rang de puissance d'ordre inférieur, non souveraine en réalité, ne méritant plus, par suite, le nom d'Etat, car la souveraineté est, nous le savons, le criterium de l'Etat. Quoi qu'il en soit, la notion de l'égalité a été niée, à notre époque, par quelques juristes,

(1) Heffter, Chrétien et Holtzendorff en font même « le principe fondamental des différents droits des Etats » — Heffter, *loc. cit.*, § 26 ; Holtzendorff, *loc. cit.*, p. 28 ; Chrétien, *loc. cit.*, § 161. — Conf. Vattel, *loc. cit.*, I, pp. 99 et 100 ; Westlake, *loc. cit.*, chap. VII ; Kebedgy, *Les droits fondamentaux de l'indépendance et de l'égalité juridique des Etats et leurs adversaires* dans la *Zeitschrift für schweizerisches Recht* (Bâle, 1900) ; Borel, *loc. cit*, p. 30 ; Despagnet, *loc. cit.*, pp. 154 et s ; Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit*. p. 46 (Toutefois ces derniers auteurs déclarent que l'égalité des Etats est théorique et n'a pas lieu en fait) ; F. de Martens, *loc. cit.*, pp. 380 et s. ; Klüber, *loc. cit.*, § 89 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 272 et s. ; Wheaton, *Éléments....* I, pp. 43 et s., 150 et s. ; Lawrence, *loc. cit.*, I p. 225 ; Calvo, *loc cit.*, I, p. 386 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, II, pp 5 et s. ; G.-F. de Martens, *loc. cit*, I, p. 337 ; Ahrens, *Encyclopédie juridique*, traduction Chauffard, 1880, I, p. 440 ; Eschbach, *Introduction générale à l'étude du droit*, 1856, p. 68 ; Carnazza-Amari, *loc. cit.*, I, p. 378 ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 244 ; Travers Twiss, *loc. cit.*, p. 11 ; Fiore, *Droit intern. codifié*, art. 143 et s. et *Nouveau droit international*, I, § 428 ; Dudley-Field, *loc. cit.*, art. 16 ; Bluntschli, *Droit intern codifié*, art. 81 ; Domin-Petrushevecz, *loc. cit.*, art. 2.

notamment par M. Lorimer (1) et par notre collègue de la Faculté de droit de Paris, M. Pillet. Suivant ce dernier, « les Etats ne sont pas égaux entre eux, pas plus au point de vue de leurs droits qu'à celui de leur richesse et de leur puissance, si l'on se place au point de vue non des questions de cérémonial et d'honneur, mais bien des droits sérieux et effectifs » (2). En ce qui concerne tout d'abord la différence qui sépare les Etats civilisés et non civilisés, nous nous sommes déjà expliqué dans les *Prolégomènes* de cet ouvrage, où nous avons fait observer qu'il n'est pas possible de mettre, sur le même pied que les Etats véritablement civilisés, certains Etats orientaux encore incapables, à des degrés divers, de se pénétrer de la conscience du droit international et de la nécessité d'accomplir avec la bonne foi voulue les obligations internationales essentielles. Nous avons ajouté qu'il en est, à plus forte raison, ainsi des petites collectivités semi-barbares, vis-à-vis desquelles les peuples civilisés ont une véritable mission de civilisation et d'éducation sociale à remplir. Enfin, quant aux Etats ou prétendus Etats dont la

(1) M. Lorimer estime que l'égalité des Etats est une fiction tout aussi évidente que celle de l'égalité des individus, *loc. cit.*, p. 104 ; et, à la page 107, il ajoute : « En répudiant la doctrine de l'égalité absolue des Etats, nous avons reconnu le fait que la dimension est un élément de valeur et que c'est à leur valeur qu'on les mesure ». M. Lorimer dit également que l'égalité absolue des Etats est un principe erroné en théorie et irréalisable en pratique. *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1877, p. 165. On sait, dit M. F. de Martens, que Lorimer a basé ses deux projets d'organisation internationale sur le principe de « *l'inégalité effective des Etats* », *loc. cit.*, I, p. 381.

(2) *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, pp. 6 et s.

souveraineté a été plus ou moins limitée au profit de certains autres, il ne saurait davantage être question d'une égalité qui n'existe ni dans les faits ni dans le droit.

Laissant donc de côté ces situations exceptionnelles, nous estimons qu'entre les Etats proprement dits, véritablement dignes de ce nom, grands et petits, règne une égalité complète, en ce sens qu'ils ont les mêmes droits, les mêmes obligations et les mêmes facultés pour faire valoir les uns et accomplir les autres, qu'ils se traitent entre eux d'une façon rigoureusement semblable et s'accordent même souveraineté et même indépendance. L'existence et la conservation de ceux qui ne seraient point ainsi traités, seraient, du reste, sérieusement compromises, puisque, nous le savons, la souveraineté et l'indépendance sont indispensables pour l'accomplissement de la mission internationale. Or, le propre de ces deux qualités consiste précisément à n'avoir pas de supérieur, c'est-à-dire à être traité sur un pied de parfaite égalité. Maintenant, qu'en fait tous les Etats ne soient pas égaux en territoire, population, forces, influence, crédit, etc., personne ne le conteste. Les constitutions démocratiques proclament bien l'égalité de tous les hommes devant la loi, et cette loi égalitaire est constamment appliquée. Pourtant, il y a et il y aura toujours des hommes grands et des hommes petits, intelligents ou non, riches ou pauvres, habiles ou peu expérimentés. De même, les Etats sont égaux *en droit*, bien que non pareils en fait ; mais l'égalité légale est la seule que l'on puisse raisonnablement demander et obtenir, car, dans les diverses catégories que l'on établirait parmi les Etats, on ne trouverait pas une seule unité semblable exactement à une autre.

Ainsi, il y aura toujours de grandes et de petites puissances, ou, plus exactement, jamais aucun Etat ne sera l'équivalent parfait d'un autre. En ce sens, M. Pillet est, en principe, dans le vrai, quand il fait remarquer que les grandes collectivités internationales ont accaparé, en fait, le gouvernement des intérêts communs, qu'elles règlent les affaires concernant les points de vue généraux et décident des progrès du droit international positif. Et pourtant, le bien fondé de cette remarque ne doit même être admis qu'avec une extrême réserve. Les petits Etats bien conduits, à politique prudente et ferme, ont compté et comptent souvent plus que certains des grands. Ajoutons qu'à la différence de ce qui se passait dans les temps antérieurs où les Congrès et les ententes se limitaient le plus souvent aux puissances dirigeantes, comme le prouve, entre autres, l'exemple de la Sainte-Alliance et de la Pentarchie, on fait appel aujourd'hui, dans la discussion des questions qui ont trait aux intérêts généraux, à tous les Etats sans exception. Il en a été ainsi pour les dernières Conférences de La Haye, relatives soit au droit public, soit au droit privé international, Conférences dont il a été déjà maintes fois question ci-dessus. Les observations de M. Pillet porteraient donc si l'on prétendait que les Etats sont *semblables;* elles laissent, au contraire, semble-t-il, pleinement subsister la thèse de l'*égalité* (1).

(1) Conf. Chrétien, *loc. cit.*, § 174. A la Conférence de la Paix de 1899, le principe de l'égalité de tous les Etats représentés a été nettement proclamé, et l'on a accordé un nombre de voix égal à chacun d'eux. Il a été également décidé qu'une représentation égale leur serait donnée dans la Cour arbitrale établie par les articles 20 et s. de la Convention du 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Les Etats obtiennent, dans leurs rapports respectifs, ce qu'on appelle les *honneurs royaux*, dont le nom ne doit pas être pris à la lettre, car les Républiques importantes, telles par exemple que les Républiques française, des Etats-Unis de l'Amérique du Nord et helvétique, y ont droit aussi bien que les Empires et les Royaumes. Les honneurs royaux consistent dans des témoignages d'honneur, de respect et des titres spéciaux les plus élevés dans la hiérarchie des Etats, conventionnellement établis et réglés par un instrument diplomatique spécial appelé *Cérémonial* (1). Les honneurs royaux confèrent notamment la préséance sur les Etats qui n'en jouissent point, le droit de nommer des ambassadeurs, agents diplomatiques de la classe la plus élevée, et le titre de roi ou d'empereur, si le pays est soumis à une monarchie. En vertu d'un accord unanime, les pays qui ont subi une diminution de souveraineté, cèdent le pas à ceux au profit desquels cette diminution s'est produite; dans leurs rapports avec les autres collectivités, ils gardent leur situation personnelle.

Parmi les Etats jouissant des honneurs royaux il semble bien difficile d'établir une hiérarchie quelconque qui serait la négation même du droit d'égalité. Jadis certains Etats avaient essayé de se subordonner les Etats plus faibles; pendant longtemps, les empereurs d'Allemagne prétendirent à une suprématie de l'Empire sur

(1) On consultera sur le cérémonial : Charles de Martens, *Guide diplomatique*; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, II, pp. 55 et s. et *Cours de droit diplomatique*, 1881, t. I, ch. III. Conf. Chrétien, *loc. cit.*, §§ 171 et s.; Heffter, *loc. cit.*, § 28; Calvo, *loc. cit*, §§ 216 et s.; Wheaton, *Eléments*..., I, pp. 150 et s.; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 276 et s.; Fiore, *loc. cit.*, I, §§ 441 et s.

les puissances européennes. Au XVIIe siècle, les grandes puissances maritimes voulurent imposer aux petits Etats un cérémonial humiliant pour la rencontre des navires en pleine mer. Mais des résistances énergiques se produisirent ; et la Hollande préféra entrer en lutte avec la Grande-Bretagne que de se soumettre. Comme les prétentions anglaises, celles manifestées par d'autres puissances et dont nous parlerons en nous occupant, dans la seconde partie de cet ouvrage, du principe de la liberté des mers, sont également tombées dans l'oubli. Il en a été de même des fameuses questions de préséance entre monarques et ambassadeurs, qui furent autrefois le prétexte d'un nombre infini de conflits (1). Pour les motifs qui précèdent, il paraît tout à fait inutile de se mettre conventionnellement d'accord dans le but d'établir une sorte de hiérarchie, de nature à blesser ceux qui seraient relégués à un rang inférieur. Il serait, d'ailleurs, fort difficile de trouver un criterium satisfaisant ; et des divers qui ont été proposés, tels que l'ancienneté de la famille régnante, l'importance du territoire, de la population ou des forces armées de terre et de mer, le degré plus ou moins avancé de culture intellectuelle et de civilisation, aucun ne satisfait pleinement l'esprit (2).

Aussi, toutes les tentatives d'établissement de degrés entre les Etats ont-elles échoué, notamment celle du Congrès de Vienne de 1815, qui ne put arriver à délimi-

(1) Consulter, par exemple dans de Molinari, *L'abbé de Saint-Pierre, sa vie et ses œuvres*, p. 318, le récit des luttes futiles qui mettaient aux prises les ambassadeurs des anciens monarques. Conf. également Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, pp. 113 et s. ; Calvo, *loc. cit.*, § 214.

(2) Conf. sur ces points Chrétien, *loc. cit.*, § 170.

ter que le rang parmi les envoyés diplomatiques (règlement du 19 mars 1815, 3e partie) (1). C'est, au surplus, principalement entre ces derniers qu'il convient d'éviter des froissements personnels, bien que beaucoup moins sensibles qu'autrefois ; et le cérémonial, pour ce motif, a fixé toutes choses d'une façon très nette, comme nous le verrons en nous occupant des envoyés diplomatiques. Quant aux rapports des souverains pris individuellement et des Etats dans les relations diplomatiques, la courtoisie internationale a fait prévaloir certains usages qui coupent court, en général, à toute difficulté. On use du procédé de l'alternat, chaque puissance étant nommée la première dans la copie de l'instrument diplomatique à elle destinée. Dans les Congrès, les puissances siègent ou signent par ordre alphabétique (2). Nous retrouverons, du reste, tous ces points, dont nous n'indiquons ici que les grandes lignes, dans la IIe partie de cet ouvrage, à propos des prérogatives des souverains et de la confection des traités internationaux.

(1) Tous les auteurs ont reproduit un prétendu réglement du pape Jules II établissant, en 1504, un « *règlement de rang entre les souverains* ». Or, M. Nys a démontré fort nettement qu'on a vu ce règlement à tort dans une sorte de journal (*Diarium* ou diaire) du chanoine Paris de Grassis, maître des cérémonies de la chapelle papale en 1504. Le maître des cérémonies s'était fait une sorte d'ordre personnel des préséances pour les monarques venant à la Cour pontificale. Et c'est cette liste, d'ordre tout à fait privé, qui a été attribuée par les auteurs au pape alors régnant. Conf. Nys, *Le règlement de rang du pape Jules II*, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1893, t. XXV, p. 511 et s.

(2) C'est ce qui s'est passé notamment pour l'Acte final du Congrès de Vienne de 1815 et pour les Actes de la Conférence de la Paix du 29 juillet 1899. Seule la Bulgarie a signé après la Turquie, puissance nominalement suzeraine. Conf. notre ouvrage sur la *Conférence internationale de la paix*, § 6.

Du principe d'égalité il résulte que chaque Etat a le droit de faire usage de sa langue dans les rapports diplomatiques. Pourtant l'usage avait autrefois prévalu d'employer, dans l'intérêt général, une langue commune. Jusqu'au xve siècle, ce fut le latin, de cette époque à Louis XIV, l'espagnol, et, à partir de Louis XIV, le français. On usa de cette dernière langue au Congrès de Vienne de 1815. De nos jours, il n'y a plus de langue internationale officielle ; pourtant le français semble avoir, en fait, conservé la prépondérance. Les traités de Berlin de 1878 et de 1885, ainsi que l'Acte de la Conférence antiesclavagiste de Bruxelles de 1890 ont été rédiges en cette langue, que la Conférence de la Paix de 1899 a admise également comme l'idiome officiel de ses travaux et résolutions (1).

Il ne suffit pas de proclamer théoriquement le principe d'égalité des Etats ; il faut encore qu'il se traduise dans la pratique. Il en est ainsi grâce au *droit et devoir de respect mutuel*, qui, semble-t-il, n'a pas été mis en relief comme il convenait par les auteurs, et qui cependant est d'une importance capitale comme on va s'en rendre compte. Les Etats se respectent parce qu'ils sont égaux en souveraineté et en indépendance ; ce respect embrasse tous les droits qui leur sont nécessaires pour exister, se conserver et accomplir leur mission sociale. Ainsi, le droit et devoir de respect mutuel apparaît comme sanction pratique de tous les droits essentiels, sans exception, qui viennent d'être étudiés dans la présente section. Les droits d'existence, de conservation,

(1) *La conférence de la paix* précitée, § 12. Conf. Fiore, *Nouveau droit intern.*, I. § 145.

de souveraineté, d'indépendance et d'égalité seraient lettre morte, si le devoir de respect mutuel ne les protégeait pas contre toute atteinte. Nous avons rattaché, dans la rubrique du titre III, ce devoir de respect mutuel au principe d'égalité, parce que, de tous les droits essentiels des Etats, c'est ce dernier qui est, on l'a vu, le plus discuté et qu'il importe, par suite, de l'affirmer pratiquement de la façon la plus énergique. Mais on remarquera que le même raisonnement s'applique à tous les droits essentiels, dont il constitue la sanction générale et indispensable. Voici un exemple qui démontrera, d'une façon péremptoire, la nécessité de cette généralisation. Le droit au respect mutuel interdit de falsifier ou de laisser falsifier la monnaie d'un Etat étranger ; d'usurper, détruire, outrager, ou de laisser usurper, détruire et outrager ses armes, emblêmes, drapeaux et pavillons. C'est qu'en effet la monnaie, les armes et drapeaux portent sur eux, et en eux, le signe de la souveraineté et de la puissance publique, sans lesquelles un Etat serait incapable d'accomplir sa mission sociale et même de se conserver et d'exister. Egalement, le respect mutuel prohibe, pour le même motif, les offenses et insultes aux souverains et agents diplomatiques considérés comme la représentation vivante de leur pays. L'Etat vis-à-vis duquel s'est produit un de ces manquements graves au respect mutuel dont nous venons de parler, a droit à une *réparation* ou à une *satisfaction* (1).

La *réparation* consiste en une indemnité en cas de

(1) Pradier Fodéré, *loc. cit.*, II, pp. 28 et s. ; Heffter, *loc. cit.*, § 101 ; Bluntschli, *Le droit internat. codifié*, art. 463.

dommage matériel ou d'inexécution d'obligation. La *satisfaction* se traduit par des explications et des répressions dirigées contre les auteurs des faits répréhensibles. On gradue suivant la gravité de l'acte, depuis l'échange d'explications courtoises, jusqu'au recours aux armes ; ainsi la France dut la conquête d'Alger à la répression d'un outrage adressé par le Bey à l'ambassadeur français, et la guerre franco-allemande eut pour cause la falsification de la fameuse dépêche d'Ems, dont il a été question dans les explications historiques.

SECTION II

Les conditions de forme. — La reconnaissance internationale.

Nous avons exposé à la section précédente les conditions indispensables que doit remplir un Etat pour exister, se conserver, se développer et accomplir sa mission sociale. Mais il ne lui suffit pas de réunir ces conditions ; il faut encore que par les autres Etats, ses pairs, il soit accepté en fait dans la communauté internationale. Cette acceptation se manifeste par la *reconnaissance*, qui souvent ne se réalise que longtemps après la naissance d'un Etat. Ainsi, la République française de 1792 ne fut reconnue qu'assez tard par les Etats européens ; il en fut de même des Pays-Bas et de la Belgique, après la proclamation de leur indépendance. C'est seulement par des firmans signés le 11 mars 1896, par le sultan Abdul-Hamid, que le prince Ferdinand de Saxe-Cobourg-Gotha a été accepté comme prince de Bulgarie ; la situation

définitive du pays a été ensuite ratifiée par la Russie et les autres puissances. Enfin, la République de Panama, qui s'est séparée de la Colombie dans les premiers jours de novembre 1903, bien que reconnue immédiatement, dès le 13 du même mois, par les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, n'a obtenu qu'ultérieurement la reconnaissance des autres Etats, à cause soit des réclamations de la Colombie, soit de la prise en charge d'une fraction de la dette colombienne au sujet de laquelle hésitait le nouvel Etat, soit enfin du règlement des droits de la compagnie du canal interocéanique.

Comme il n'y a pas de pouvoir régulateur suprême de qui émane une reconnaissance générale, et que chaque Etat agit, à ce point de vue, d'une façon séparée et discrétionnaire, il arrive fréquemment que certaines puissances tardent plus que d'autres à se prononcer, surtout quand l'existence du nouvel Etat blesse leurs intérêts. Ainsi, l'Angleterre ne reconnut qu'en 1782 les Etats-Unis de l'Amérique du Nord émancipés depuis 1776 ; l'Espagne agit de même relativement à ses colonies de l'Amérique latine révoltées en 1810 ; le Chili fut seulement reconnu en 1844, le Venezuela en 1846 et le Nicaragua en 1850. La Hollande attendit jusqu'au 19 avril 1839 pour reconnaître l'indépendance de la Belgique ; la Colombie n'a pas encore reconnu la République de Panama (1).

La reconnaissance est un acte essentiellement volontaire et qui ne saurait être imposé à un Etat (2). D'au-

(1) Conf. les intéressants détails donnés sur ces points par M. Nys, *loc. cit.*, I, pp. 81 et s.

(2) Le Normand, *La reconnaissance internationale*, 1899,

tant plus que cet acte peut engager gravement la responsabilité de celui qui l'accomplit et même créer un *casus belli*. Ainsi, en 1778, l'Angleterre rappela son ambassadeur de Versailles, parce que la France avait prématurément reconnu les Etats-Unis de l'Amérique du Nord. C'est donc le caractère politique qui prédomine dans la reconnaissance, car, bien qu'une collectivité possède tous les titres voulus en fait pour devenir Etat, néanmoins un autre Etat pourra être empêché de lui attribuer cette qualité pour des motifs dont il est seul juge. Aussi est-ce à tort que certains auteurs ont affirmé que le refus de reconnaissance devait être *justifié* (1). Il n'y a, en effet, aucune raison à fournir à l'appui de la décision prise, attendu que les raisons vraies seront le plus souvent des motifs politiques au sujet desquels aucune discussion n'est possible, et qu'il est, par suite, inutile de mentionner. Il n'existe, dès lors, aucun *droit à la reconnaissance* (2); et les Etats se réservent toujours l'appréciation absolue du point de savoir s'ils doivent ou non accepter le nouveau membre de la communauté internationale qui s'offre à eux.

Un Etat qui ne veut pas reconnaître un autre Etat se borne, le plus souvent, à s'abstenir d'entretenir avec ce dernier des rapports diplomatiques. Quelquefois il va plus loin et déclare, par avance, qu'il ne reconnaîtra pas une formation nouvelle. Ainsi fit la France, il y a

p. 52 et s. ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, p. 243 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, n° 201 ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 100.

(1) Fiore, *Droit int. codifié*, art. 56.

(2) C'est donc à tort qu'il est indiqué par Lorimer, *loc. cit.*, p. 92 et que Bluntschli parle *d'obligation* en cette matière, *loc. cit.*, art. 37 ; *Id.* Fiore, *Nouveau droit internat...*, I, § 310.

quelques années, vis-à-vis de la prétendue république de Counani, dont M. Jules Gros devait être le président et qui n'a jamais existé que sur le papier. Le territoire du nouvel Etat était situé dans l'ancien contesté entre la Guyane française et le Brésil, contesté attribué à ce dernier par une sentence arbitrale suisse du 1er décembre 1900 (1).

La reconnaissance internationale est *expresse* ou *tacite* (2) ; elle est *expresse* quand on reconnaît formellement un nouvel Etat dans un acte diplomatique quelconque, par exemple dans une déclaration ou un traité, traité qui est quelquefois le résultat d'un Congrès général. Ainsi le royaume de Grèce fut reconnu par la Conférence tenue à la suite du traité de Constantinople du 23 juillet 1832 ; de même l'Acte final du Congrès de Berlin du 13 juillet 1878 reconnut l'indépendance du Monténégro, de la Roumanie et de la Serbie ; et l'Acte général de la Conférence de Berlin du 26 février 1885 a reconnu l'Etat indépendant du Congo.

La reconnaissance *tacite* consiste à entretenir avec un Etat des relations qui le supposent souverain ; par exemple, on lui envoie des ambassadeurs et on en reçoit de lui ; on négocie avec lui des traités, etc.

La reconnaissance est un acte essentiellement réci-

(1) En 1903, M. A. Brézet s'est présenté à Paris comme président de la nouvelle république de Counani. La légation du Brésil a protesté, déclarant que le nouvel Etat n'avait jamais existé, et que le territoire d'Aricari où est située la ville de Counani appartient de droit et de fait au Brésil. *Temps* du 10 février 1903.

(2) Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 237 et s. ; Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 211 ; Chrétien, *loc. cit.*, § 152 ; Piedelièvre, *loc. cit.*, I, p. 98 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 80 ; Bry, *loc. cit.*, § 55 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 206.

proque, en ce sens que l'Etat qui reconnaît a droit à un égal traitement et au libre exercice des droits et prérogatives que la reconnaissance attribue à l'Etat reconnu (1).

La reconnaissance est d'habitude pure et simple. Peut-elle être conditionnelle et accompagnée de modalités ? M. Rivier admet la reconnaissance conditionnelle et cite le cas où des charges et restrictions sont imposées à l'État nouveau comme condition *sine qua non*, par exemple la neutralité permanente obligatoire, le régime de la liberté commerciale et de la liberté religieuse. Il estime que si la condition n'est pas accomplie, les puissances qui ont entendu lui subordonner la reconnaissance, peuvent tenir cet acte pour non avenu. M. Rivier admet également la reconnaissance affectée d'un mode ; mais, en ce cas, l'inexécution de ce mode ne ferait pas tomber la reconnaissance ; seulement d'autres mesures pourraient être prises, telles que la suspension ou la rupture des relations diplomatiques ou l'emploi de représailles (2).

S'il est possible d'accepter le principe d'un mode affectant la reconnaissance, avec la sanction proposée par M. Rivier, il n'est pas, semble-t-il, permis d'en dire autant de la condition. La reconnaissance, en effet, constitue, de par sa nature, un acte qui doit être immédiatement parfait et définitif, étant donnés les graves intérêts qu'il met en jeu. Il ne peut dépendre d'une puissance de tenir en suspens la vie internationale d'une autre, pour le plus grand détriment soit de cette der-

(1) Le Normand, *loc. cit.*, pp. 60 et s.

(2) Rivier, *loc. cit.*, I, p. 60. Conf. F. de Martens, *loc. cit.*, I, p. 361 ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 99 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 84 ; Bry, *loc. cit.*, § 55 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, p. 239.

nière, soit des autres collectivités internationales qui sont, bien qu'à un degré moindre, intéressées dans la question pendante. Peut-être ont-elles déjà reconnu à leur tour ou, tout au moins, pris des dispositions spéciales, signé, par exemple, des traités pendants. Ainsi, l'annulation de la reconnaissance leur causerait le plus grave préjudice et amènerait une perturbation considérable dans la communauté internationale. Pour tous ces motifs, la reconnaissance apparaît comme un acte définitif et irrévocable, rappelant les *actus legitimi* du droit romain, qui ne comportaient ni terme ni condition (1). D'où l'on est amené à conclure que les modalités accompagnant la reconnaissance des Etats doivent toujours être envisagées, non comme des conditions, mais comme de simples modes, laissant l'acte pur et simple, provoquant, le cas échéant, par leur inexécution, des mesures de rigueur telles que celles ci-dessus indiquées, mais jamais le retrait de la reconnaissance définitivement acquise (2).

La reconnaissance internationale est-elle nécessaire à l'existence d'un Etat ? Il est certain, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, qu'un temps assez long peut s'écouler avant qu'un Etat nouveau soit accepté par la totalité des puissances ou, tout au moins par certaines d'entre elles. Et pourtant, cet Etat est déjà en possession d'une existence de fait indéniable. Mais ces situations ne sont que transitoires ; si, après une certaine durée l'ostracisme général continue, le nouvel orga-

(1) Papinien, Loi 77 au Digeste, *de regulis juris*, 50, 17.

(2) Conf. en ce sens, Nys, *loc. cit.*, I, pp. 76 et s Voir l'intéressante application que l'auteur fait de cette question relativement au traité de Berlin du 13 juillet 1878.

nisme disparaît par suite de l'impossibilité pratique où il se trouve d'exercer ses attributions internationales. Si, au contraire, la reconnaissance ultérieure intervient, elle remet rétroactivement toutes choses en leur état régulier. On pourrait donc, empruntant ici une comparaison au droit privé, assimiler la reconnaissance des Etats à celle des enfants naturels. L'enfant naturel est investi de ses droits par le fait même de sa naissance ; mais c'est la reconnaissance qui les fait apparaître. Elle ne les crée pas puisqu'ils existaient déjà, et, pour ce motif, on dit qu'elle est *déclarative*. Mais, sans elle, ils seraient pratiquement non avenus. De même, les Etats existent du jour où ils remplissent les conditions voulues pour mériter ce titre, ce qui est question de fait ; mais la reconnaissance seule les met à même de se gérer comme membres acceptés de la communauté internationale, jouissant à ce titre de la *possession d'état incontestée d'Etats*.

Contre cette manière de voir il a été objecté que la reconnaissance internationale n'était nullement nécessaire, parce que, lorsque les conditions voulues pour l'existence d'un Etat se trouvent réalisées, il existe immédiatement et de plein droit. Elle ne crée donc pas la personnalité préexistante et permet seulement à l'Etat de se développer librement (1). Nous ne saurions accepter cette opinion ; la reconnaissance, en effet, non seulement favorise le libre développement, mais, de plus, est indispensable, comme il vient d'être dit, pour qu'un Etat retire les avantages pratiques du fait de son exis-

(1) Michoud et de Lapradelle, *loc. cit.*, p. 56 ; Klüber, *loc. cit.*, § 24, p. 60 ; Carnazza-Amari, *loc. cit.*, I, pp. 363 et s.

tence jusque-là plus ou moins douteuse et contestée. Non reconnu, l'Etat, si on le veut, existe théoriquement ; la reconnaissance lui procure la vie pratique, l'adhésion générale sans laquelle il serait amené à se dissoudre dans un temps plus ou moins long (1).

On objecte encore que certains Etats peuvent participer, par l'organe d'autres États, à l'existence internationale, ce qui rendrait la reconnaissance inutile. Et l'on cite, soit le cas où des nationaux sont mis, en certaines circonstances, sous la protection d'agents diplomatiques et consulaires étrangers, soit celui où, dans des conférences diplomatiques, un Etat en représente un autre, soit enfin l'hypothèse d'un pays protecteur négociant des traités au nom de l'Etat protégé (2). Ces divers exemples sont peu probants, parce qu'on se trouve simplement en présence de quelques situations exceptionnelles, dans lesquelles un Etat empêché confie à un autre le soin de le représenter. Mais, en règle générale, chaque puissance protège ses nationaux, prend part aux conférences et négocie les traités par ses agents personnels. Ce qu'il serait nécessaire de pouvoir citer c'est un Etat agissant *normalement* par l'organe d'un autre dans les rapports internationaux ; alors véritablement la reconnaissance lui serait inutile. Et encore faudrait-il que les Etats reconnussent la validité de cette représentation, ce qui équivaudrait à une sorte de reconnaissance indirecte. Mais

(1) En ce sens se prononcent avec quelques légères variantes : Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 237, 306 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 199 ; Fiore, *Droit internat. codifié*, art. 35 et 48 ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, pp. 98 et s. ; Rivier, *loc. cit.*, I, p. 57 ; Nys, *loc. cit.*, I, p. 70 ; Chrétien, *loc. cit.*, § 151 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 79.

(2) Michoud et de Lapradelle, *loc. cit.*, pp. 33 et s.

cet exemple d'un Etat véritable, normalement représenté par autrui, il n'est pas possible de le rencontrer, car cette abdication volontaire ou imposée ferait disparaître la notion même d'Etat. Pratiquement, du reste, le fait ne s'est jamais produit et ne se produira jamais.

En sens tout à fait opposé à l'opinion que nous venons d'exposer, il a été soutenu que, seule, la reconnaissance crée et constitue l'Etat, qui, sans elle, ne se conçoit même pas au point de vue abstrait (1). Pareille supposition est en opposition avec la nature même des choses. La reconnaissance, en effet, prend l'Etat déjà existant et se borne à constater qu'il réunit les conditions voulues pour qu'on puisse entretenir avec lui les rapports internationaux ordinaires. Donc l'Etat existait avant la reconnaissance, car, autrement, il n'aurait pu être question de reconnaissance : on ne reconnaît pas le néant. La

(1) En ce sens : Le Normand, *loc. cit.*, pp. 27 et s. ; Rehm, *Staatslehere*, p. 28 ; Stöber dans *Archiv für öffentliches Recht*, I, pp. 638 et s. — *Contrà* : Laband, *loc. cit.*, I, pp. 127 et s. ; Jellinek, *Das Recht des modernen Staates*, I, p. 446, note 1 ; Ferrero Gola, *Cours de droit internat. privé et maritime*, I, p. 69 ; Heffter, *loc. cit.*, § 23, pp. 60 et 61 ; Nys, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 2e série, t. V, 1903, pp. 293 et 294 et *Le droit international...*, I, p. 73 ; Rivier, *loc. cit.*, I, p. 57.

M. Geffcken croit que la reconnaissance est indispensable pour l'attribution de la souveraineté *extérieure* seule, sur Heffter, *loc. cit.*, p. 60, note 4. Il convient également de signaler l'idée originale de M. Lorimer, d'après lequel la reconnaissance est, non point un acte international, mais un acte *municipal* émanant de chaque Etat envisagé à part, *The Institutes of the law of nations*, 1883, I, p. 104. Il en conclut que la doctrine sur ce point est incertaine et que le rôle du juriste doit se borner à indiquer si la collectivité intéressée possède ou non des titres à la reconnaissance dans telles ou telles conditions déterminées.

façon même dont s'est formée la communauté internationale vient encore à l'appui de la proposition qui précède. Les premiers Etats qui ont composé cette communauté ont simplement constaté qu'ils avaient des idées, des mœurs, une civilisation et une manière d'être suffisamment homogènes pour pouvoir entrer en rapports continuels sur la base du respect des droits de chacun. De là, le concert des premiers peuples civilisés qui ont eu, non pas à se reconnaître mutuellement les uns les autres parce qu'ils étaient préexistants, mais simplement à constater qu'ils pouvaient vivre en communauté, en se concédant les divers droits sans lesquels cette communauté eût été impossible. Le même phénomène se produit au fur et à mesure qu'un Etat nouveau aspire à la reconnaissance. Cet Etat existe déjà, car, tant qu'il n'existe pas, il ne saurait être question d'entrer en rapport avec lui ; et, en le reconnaissant, on ne lui donne pas la vie ; on se borne à constater qu'il offre toutes les garanties requises pour devenir membre de la communauté (1). Enfin, si l'on admet, avec la majorité des juristes, la doctrine exposée au chapitre premier du présent livre, suivant laquelle la personnalité est la même au dehors qu'au dedans, il faut bien penser que la reconnaissance internationale, ne créant pas la personnalité interne, ne crée

(1) Le même phénomène se produit dans les assemblées délibérantes. Les membres, dont les élections sont incontestées, formant le groupe initial sur lequel il n'y a aucun doute possible, sont immédiatement investis du droit de siéger. Ils procèdent à la validation ou à l'invalidation de leurs collègues contestés. Et la validation ne crée pas le mandat ; elle constate seulement qu'il existait avec les conditions voulues et que l'on doit tirer les conséquences pratiques de cette constatation, en admettant son titulaire à l'exercice de la vie parlementaire.

pas davantage la personnalité externe, puisque les deux personnalités n'en font, en réalité, qu'une.

CHAPITRE III

LES CAUSES PRIMORDIALES ET SECONDAIRES, DE NATURE A EXERCER UNE INFLUENCE, SOIT ABSOLUE, SOIT RELATIVE, SUR LES DESTINÉES DE L'ÉTAT.

SECTION PREMIÈRE

Des causes primordiales en général et principalement du principe des nationalités

L'Etat naît, se modifie, s'étend, se restreint et disparaît par suite de causes primordiales, d'ordre absolu, tenant à l'essence même de la communauté internationale. Ces causes ont, sur l'organisme étatique, une influence profonde essentiellement différente de celle exercée par d'autres causes, celles-ci accidentelles et d'ordre relatif. Tandis que ces dernières subissent le contre-coup des changements incessants subis par le milieu international lui-même, à raison de la diversité des temps, des circonstances et de l'orientation politique, les causes primordiales, au contraire, ont eu, ont et auront une fixité beaucoup plus grande, tout en se modifiant pourtant, d'une manière insensible, avec les principes sur lesquels est basée la communauté internationale. Ainsi, la conquête, par laquelle se sont formés la plupart des grands Etats européens, qui était admise autrefois comme un

facteur légitime et indiscutable, est aujourd'hui condamnée par la grande majorité des publicistes. Et, à l'inverse, le principe des nationalités, qui a dominé au siècle dernier et semble destiné à exercer une action prépondérante dans l'avenir, était jadis, sinon inconnu, du moins considéré, en général, comme de minime importance.

Les créations, modifications et extinctions d'Etats nous apparaissent, dans l'antiquité, comme le résultat de la violence et du caprice personnel. Des empires immenses se fondent et disparaissent avec les conquérants qui ont guidé les armées victorieuses. Les remaniements politiques y ont donc été très fréquents ; seul le sentiment des croyances communes liait les peuples entre eux ; l'Etat était essentiellement théocratique. La domination romaine, qui avait groupé le monde connu, disparaît sous le flot des invasions barbares et s'émietta en une foule d'Etats ; il en fut de même de la monarchie de Charlemagne.

Quand, sur les ruines de la féodalité, apparut le pouvoir royal absolu, l'Europe se divisa en un certain nombre de monarchies formant un tout homogène par les mœurs, les idées, la langue et la religion. Les nationalités préludaient au rôle important qu'elles devaient jouer plus tard. C'est sur la tête des princes que se fondait l'unité nationale ; et c'est sous l'influence incessante de la préoccupation de cette unité qu'ils procédaient à l'agrandissement constant du pays, aussi bien qu'à son unification intérieure (1). Et pourtant les Etats étaient

(1) Dès le traité de Verdun, a dit Renan, la France, l'Allemagne, l'Angleterre, l'Espagne et l'Italie « s'acheminent par des voies

alors le plus souvent modifiés et morcelés, de la manière la plus arbitraire, par les guerres, les successions et les mariages. L'Autriche se fit spécialement un fructueux monopole des unions favorables, grâce auxquelles ses possessions s'accrurent de façon à lui faire espérer un moment la domination universelle (1). Les traités, à cette époque, ne faisaient guère que consacrer les résultats des guerres qui avaient plus ou moins profondément modifié la carte de l'Europe.

Les grandes guerres de la Révolution française et de l'Empire bouleversèrent encore plus profondément le monde que les conflits antérieurs ; mais elles firent faire un pas considérable à l'idée de la nationalité. C'est, en effet, principalement la Révolution qui a élaboré cette idée, dans laquelle va résider désormais le principe de l'unité nationale auparavant déposé aux mains de la Royauté. Le principe dynastique étouffé par la Révolu-

souvent détournées, à travers mille aventures, à leur pleine existence nationale, telle que nous la voyons s'épanouir aujourd'hui », *Qu'est-ce qu'une nation* dans les *Discours et Conférences* de Renan, 1887, p. 282, Conférence en Sorbonne du 11 mai 1882. Toutefois, il convient de remarquer que ce sont les traités de Westphalie qui ont tracé les premiers les limites des grands Etats européens et assis sur des bases solides le principe des nationalités incluses en eux. Conf. de Roquette-Buisson, *Du principe des nationalités*, 1895, p. 27.

(1) On connaît le distique fameux :

« *Bella gerant alii, tu, felix Austria, nube,*
Nam quæ Mars aliis, dat tibi regna Venus ».

On nous permettra de hasarder la traduction suivante :

« Laissant à d'autres les combats,
Contente-toi d'aimer, Autriche fortunée ;
Si Mars à tes rivaux dispense les Etats,
Toi tu les dois à l'Hyménée ».

tion est remplacé partout dans les termes, sinon dans les esprits, par l'idée démocratique de la souveraineté des peuples, que la France proclame d'une façon retentissante à la suite de la nouvelle République des Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Et Renan a pu dire avec raison : « C'est la gloire de la France d'avoir, par la Révolution française, proclamé qu'une nation existe par elle-même » (1).

Les nationalités éveillées par la Révolution française furent un obstacle puissant contre la politique ambitieuse de Napoléon Ier et l'une des causes de sa chute. En Allemagne, le mouvement vers l'unité avait déjà commencé à la fin du XVIIIe siècle ; mais il était resté à l'état de conception idéale plus ou moins vague. Quoi qu'il en soit, le terrain était préparé et l'exemple de la France vint donner à la race germanique une leçon de choses qui ne fut point perdue ; dès lors, l'unité allemande peut être considérée comme le résultat lointain mais sûr de la Révolution française (2). De France et d'Allemagne le mouvement gagna l'Italie, admirablement préparée. Partagée, comme l'Allemagne, en un nombre infini de petits Etats sans force ni lien et en hostilité constante, l'Italie n'avait jamais oublié les grands souvenirs de la glorieuse épopée romaine, que ses littérateurs et ses poètes lui rappelaient sans cesse ; elle sentait que, seule, l'unité nationale, obtenue enfin

(1) *Loc. cit.*, p. 287.

(2) M. Cavaignac, dans son ouvrage sur *La Prusse contemporaine*, 1897, préface, p. VI, cite les paroles suivantes de l'empereur Guillaume II : « Les puissances ne savent pas comment cette nation s'est développée ; ils ignorent que notre situation actuelle date de la Révolution française ».

par la puissante intervention de Napoléon III, lui permettrait de réaliser ses destinées (1).

Dans le domaine juridique, le principe de la nationalité s'est naturellement affirmé en Allemagne et en Italie ; mais c'est surtout dans ce dernier pays qu'il a été poussé jusqu'à ses conséquences extrêmes. Pour la plupart des juristes italiens, la nationalité, qui a fait l'Italie actuelle, en consacrant l'unité de la Péninsule, a été transformée en une sorte de dogme intangible dominant tout le droit. Mancini, l'illustre professeur et homme d'Etat, chef de l'école moderne italienne, a consacré son enseignement à la démonstration de cette idée que la nationalité est la base du droit public international, la notion d'Etat n'étant que le dérivé de la nationalité ; d'où cette conclusion que la division méthodique des peuples en groupes nationaux doit être l'idéal de l'humanité et sa loi constitutive (2). Egalement, Auguste Parodo, dans l'article 10 de son projet de codification internationale, érige le principe des nationalités en loi suprême de l'Etat (3).

M. Carnazza-Amari, partant de ce point de vue que le droit a pour but principal le respect de la personnalité humaine et que les nations sont des personnalités col-

(1) Comp. Emile Ollivier, *L'Empire libéral*, tome IV ; Napoléon III et Cavour.

(2) Conf. le discours d'ouverture du cours professé à Turin, le 22 janvier 1851, « *Della nazionalità come fondamento del diritto internazionale* », et le discours prononcé à Rome en 1872, « *La vita dei popoli nell'umanità* ». Les discours d'ouverture de M. Mancini ont été réunis en un volume publié en 1873 par M. Pierantoni sous ce titre : *Diritto internazionale. Prolusioni.*

(3) *Essai de codification du droit international* en 335 articles paru à Turin en 1851.

lectives, des formes, des spécifications de la personnalité humaine, donne aussi le principe des nationalités comme le fondement du droit international (1). Et non seulement l'Ecole italienne considère la nation comme élément primordial du droit international, mais elle va plus loin encore en déclarant que ce n'est point l'Etat, mais la nation qui est le sujet du droit international. Ainsi raisonnait Mancini, affirmant qu'il substituait par là « à un sujet artificiel et arbitraire un sujet naturel et nécessaire » (2). M. Fiore, l'un des internationalistes italiens les plus autorisés de notre époque, a protesté avec raison contre une doctrine qui, dit-il, confond la question du droit constitutionnel et celle du droit international. Il croit, sans doute, qu'à ce dernier point de vue le principe des nationalités est le plus juste, le plus rationnel et le plus fécond en bons résultats dans l'orga-

(1) *Loc. cit.*, pp. 106 et s. Dans le même sens : Casanova, *Di diritto internazionale lezioni*, édition Brusa, 1876, I, p. 30 ; Em. Croce, *Le testament de Garibaldi*. Conf. Gasparotto, *Il principio di nazionalita*, 1898 ; Esperson, *Il principio di nazionalita*, 1868 ; Fedozzi, *Il principio di nazionalita* ; Luigi Palma, *Del principio di nazionalita, nella moderna societa europea*, 1867 ; Del Bon, *Instituzioni di diritto publico internazionale*, 1868 ; Morea, *Del principio di nazionalita*, 1881. Conf. Holtzendorff, *Le principe des nationalités et la littérature italienne du droit des gens*, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1870, pp. 92 et s. Adde Contuzzi, *Il diritto delle genti dell'umanità*, 1880 et, du même, la brochure intitulée : *Del nuovo indirizzo scientifico e pratico del diritto internazionale*, 1881. Les efforts faits par les publicistes italiens pour faire remonter dans le passé l'origine des nationalités modernes ont été souvent singuliers. Ainsi Palma, dans l'ouvrage précité, reporte à la division de l'empire romain par Auguste en dix-sept provinces, plus tard réduites à six par Adrien l'origine des nationalités futures !

(2) *Diritto internazionale. Proluzioni*, pp. 71 et 72.

nisation étatique ; mais il ajoute qu'il est faux de prétendre que les nations doivent seules être considérées comme faisant partie de la société internationale. Le professeur de l'Université de Naples démontre ensuite fort clairement comment ses compatriotes, devant leur émancipation à la doctrine des nationalités, ayant une organisation nationale plus parfaite que partout ailleurs, avec leur territoire circonscrit par des limites naturelles, leur identité de race, d'origine, de traditions, leur unité de langue, leur conformité d'usages, de culture et de religion, en sont arrivés à ériger en théorie universelle les conditions toutes spéciales dans lesquelles ils sont placés, et à soutenir que les nations seules avaient le droit de se constituer politiquement, d'acquérir la personnalité internationale et de devenir les sujets de droit international » (1). Pour M. Fiore, le sujet du droit international est l'Etat, non la nation. C'est le point de vue que nous avons exposé nous-même au chapitre Ier du présent livre : l'Etat, avons-nous dit, est le sujet normal du droit international ; et la nation n'apparaît que dans des cas exceptionnels et fort limités.

Si les auteurs italiens ont ainsi érigé en principe dirigeant la notion de la nationalité, au point de la confondre avec celle de l'Etat, c'est non seulement parce que la nationalité a fait l'Italie moderne, mais encore à raison de ce fait, très bien mis en lumière par M. Fiore, que,

(1) *Nouveau droit international public*, I, §§ 279 et s. Mamiani della Rovera également, bien que partisan convaincu du principe des nationalités, considère l'Etat comme l'idée mère du droit des gens. *Dell ottima congregazione umana e del principio di nazionalita. Di un nuovo diritto publico europeo.* Appendice, *Del principio di nazionalita*, 1859, § 30.

presque seule dans le monde, cette puissance peut réaliser l'idéal d'un pays à langue unique, à race homogène, à frontières naturelles, ayant, en un mot, presque tous les avantages d'une position insulaire, en sorte qu'il est possible d'identifier d'une façon absolument rigoureuse la nation italienne et l'Etat italien. Le principal tort des juristes italiens a donc été d'appliquer une thèse faite pour l'Italie aux pays dans lesquels la nationalité est loin de se confondre avec l'Etat (1). En Allemagne, où l'unité s'est également réalisée grâce au principe des nationalités, on a su éviter la confusion entre la nation et l'Etat. Ainsi Bluntschli, tout en constatant que l'idée nationale a enfanté le nouvel empire allemand, comme elle avait créé le royaume d'Italie, déclare qu'il peut y avoir connexité étroite entre la nationalité et l'Etat, influence réciproque de l'un des deux éléments sur l'autre, mais qu'il est faux de prétendre que la nation et le peuple vivant dans l'Etat ne doivent former qu'un seul tout, car une nation ne correspond pas forcément à un Etat unitaire (2). De même, Jellinek, dans son récent ouvrage déjà plusieurs fois cité, distingue nettement l'Etat et la

(1) M. Padeletti a porté un jugement assez dur relativement aux opinions des juristes italiens sur la nationalité : « La théorie de l'école italienne, dit-il, est partout vague, inexacte, incertaine dans ses développements et jamais pratique dans ses conclusions extrêmes. Elle est le résultat éphémère des sentiments et des besoins politiques de l'époque où elle a été conçue ». *Revue de droit internat. et de législat. comp., L'Alsace-Lorraine et le droit des gens*, 1871, t. III, p. 477.

(2) La distinction est très nettement faite dans l'article 25 du *Droit international codifié*, et dans la *Théorie générale de l'Etat*, pp. 80 et s. Bluntschli dit expressément, à la page 85, que « le principe des nationalités *n'a qu'une valeur relative* ». Holtzendorff fait également la distinction, *loc. cit.*, § 11.

nation : « L'Etat, dit-il, n'est pas un élément nécessaire de la nation. En effet, toutes les nations ne sont pas groupées en Etats ; inversement, plusieurs nations ou fragments de nations peuvent s'agglomérer pour former un seul Etat..... La nation n'est pas une réalité extérieure et objective ; elle rentre plutôt dans la catégorie de ces grandes manifestations sociales qu'on ne saurait déterminer à l'aide de mesures et de moyens d'appréciation extérieure » (1). En France et dans la plupart des autres pays où la nationalité n'a pas été la cause directe et principale de l'unité politique élaborée par des causes diverses durant de longs siècles, la séparation de la nation et de l'Etat a été, en général, nettement mise en lumière comme il convient (2).

Tenons donc pour établie la différence de l'idée de nationalité et de celle d'Etat et voyons ce qu'il faut penser du principe des nationalités envisagé en lui-même. Certains publicistes (3) l'ont exalté outre mesure ; ainsi

(1) *L'Etat moderne et son droit*, 1re partie, *Doctrine générale de l'Etat*, L. I, *Introduction à la doctrine de l'Etat*, p. 207, traduction française Fardis, 1904. Conf. Neumann, *Volk und nation*, 1888, où se trouve indiquée toute la littérature juridique antérieure. Jellinek cite également un important article de Von Herrnritt intitulé : *Nationalität und Recht dargestellt nach der österreichischen und ausländischen Gesetzgebung*, 1899. Conf. Kluber et Ott, *loc. cit.*, § 20

(2) Conf. Deloche, *Du principe des nationalités*, 1869 ; Joly, *Le principe des nationalités*, 1863 ; Richard, *Etude sur les nationalités*, 1869 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 107 ; Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 11 ; de Roquette-Buisson, *Du principe des nationalités*, 1895, *passim* et p. 8 ; Bry, *loc. cit.*, § 50 ; Calvo, *loc. cit.*, I, p. 169 ; Wheaton, *Elements...*, I, p. 30 ; Pradier-Fodéré, I, p. 119 ; Dudley-Field, *Code international*, art. 2 ; Hallek, *International law*, ch. III, § 2.

(3) Conf. notamment Emile Ollivier, *L'Empire libéral*, I, pp. 183 et s.

M. Novicow estime qu'un Etat groupant plusieurs nationalités est un monstre au point de vue sociologique, comme l'est un animal à plusieurs têtes dans l'ordre physiologique (1). D'autres, au contraire, l'ont considéré comme fort dangereux, voyant en lui la cause de la plupart des guerres passées et futures. Il pousse, écrit M. de Roquette-Buisson, l'homme à l'adoration de la force, seule influence capable de fondre en un seul les éléments souvent disparates que renferme une même nationalité ; il néglige l'élément intellectuel de la conscience des peuples « parvenus, par l'idée de liberté, à une conception très nette de l'indépendance et de la souveraineté des Etats » (2). M. de Laveleye a fait observer qu'il jette un désarroi constant dans l'équilibre des peuples ; qu'il ébranle toutes les situations acquises et constitue une menace perpétuelle de conflagration générale, « car il met aux prises des masses énormes d'hommes pour des revendications et des prétentions souvent inconciliables » (3). « Ceux qui transforment en guerres de races les guerres des sociétés, a dit M. Fouillée, ont l'intention de légitimer, au sein du genre « *Homo* », le droit du plus fort. Certains anthropologistes ont imaginé la lutte pour la vie entre les blonds et les bruns, entre les crânes longs et les crânes larges..... La couleur même des

(1) *La politique internationale*, p. 92. Il est un monstre, explique l'auteur, parce qu'il ne peut réaliser la fin de tout organisme. Et, pour la démonstration de ce point, il fait appel à la physiologie, c'est-à-dire qu'il invoque cette assimilation absolue entre la personnalité étatique et la personnalité physique que nous avons écartée au chapitre 1er du présent livre.

(2) *Loc. cit.*, pp. 12 et s.

(3) *Des causes actuelles de guerre en Europe et de l'arbitrage*, 1873, p. 24. conf. Novicow, *loc. cit.*, pp. 4 et s.

cheveux devient un étendard et un signe de ralliement.... » (1).

On ne saurait nier que le principe des nationalités soit, en un certain sens, un motif grave de conflit ; il a été, en effet, en jeu dans plusieurs guerres anciennes et se présente comme la cause possible de nombreux différends éventuels. L'indépendance de la Grèce ancienne et contemporaine, celle de la Belgique, l'unité de l'Italie et de l'Allemagne se sont faites au nom du principe des nationalités, après des luttes sanglantes qui sont présentes à la mémoire de tous. Et, dans l'avenir, les perspectives de guerre sont encore plus nombreuses. La France pourrait réclamer, sur la base nationale, l'Alsace-Lorraine, la Belgique et Genève ; l'Allemagne prétendrait à son tour à la conservation des provinces annexées en 1871 et revendiquerait les parties allemandes de l'Autriche et de la Suisse ; l'Italie viserait Nice, la Corse, Malte, le Trentin et Trieste. En Autriche-Hongrie, les Allemands, les Hongrois, les Tchèques, les Roumains, les Serbes aspirent à la reconstitution nationale (2). Le parti de la grande Roumanie voudrait grouper en un seul Etat tous les Roumains répandus en Bessarabie, Buko-

(1) *Revue des Deux-Mondes*, LXV année, 4e période, t. 128, 1895, p. 365, *La psychologie des peuples et l'anthropologie*. Conf. du même, *Esquisse psychologique des peuples européens*, 1903, *passim* et principalement *Introduction*.

(2) Auerbach, *Les races et les nationalités en Autriche-Hongrie*, 1898 ; Louis Léger, *Histoire de l'Autriche-Hongrie*, 1895, et *Russes et Slaves*, 1896 ; Bourlier, *Les Tchèques et la Bohême contemporaine*, 1897 ; Picot, *Les Serbes de Hongrie*, 1873 ; Djuvara, *Hongrois et Roumains*, dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1895, II, pp. 5 et s. ; Eisenmann, *Le compromis austro-hongrois de 1867, Etude sur le dualisme*, 1904.

wine, Transylvanie et Serbie ; l'Angleterre et la Russie souffrent des crises irlandaise et finlandaise (1). A tous ces points précis, viennent se joindre les querelles plus générales et plus vagues du pan-hellénisme, du pan-germanisme et du pan-slavisme: Nombreux, on le voit, sont les ferments de discorde que la question des nationalités répand dans la vieille Europe, où les races diverses s'agitent désespérément et essayent de faire éclater le cercle souvent trop étroit qui les enserre.

Entre les divers jugements absolument opposés qui ont été portés au sujet du principe des nationalités, quel parti convient-il de prendre ? Pour se décider en pleine connaissance de cause, il est nécessaire d'examiner les bases diverses auxquelles se sont rattachés les partisans de ce principe, bases qui sont les suivantes : communauté de langue, de race, de religion et frontières naturelles. Voyons successivement la valeur de chacun de ces éléments.

La littérature et la presse, qui ont une énorme influence sur le mouvement des nationalités, luttent avec acharnement pour préserver de toute atteinte la langue nationale. Sous leur influence, certains publicistes ont fait de celle-ci le facteur principal de la nationalité (2) ; et la com-

(1) Conf. Delpech, dans la *Revue générale de droit intern. public*, et la bibliographie, 1899, VI, pp. 552 et s. ; Pillet et Delpech, *ibidem*, 1900, VII, pp. 402 et s. ; Despagnet, *La question finlandaise*, 1901 ; Fischer, *Finland and the Tsars*, 1899 ; Moreau, *La question finlandaise*, dans la *Revue du droit public*, 1900, t. XIV, pp. 193 et s : Michoud et de Lapradelle, *La question finlandaise*, 1901 ; Westlake, *The case of Finland* dans *The national Review*, de mars 1900.

(2) Conf. Novicow, *La politique internationale*, *passim* et p. 74. Mais M. Novicow, comme on le verra, se restreint arbitrairement

munauté du langage est incontestablement l'affirmation la plus énergique de la solidarité humaine. Mais faut-il en conclure que tous les êtres humains qui parlent la même langue, doivent nécessairement former un seul et même Etat ? Non, à coup sûr, pour beaucoup de motifs. D'abord, on se heurterait à une impossibilité évidente pour les individus parlant un idiome très répandu, tel que le slave ou l'allemand, parce que leur réunion constituerait une puissance si formidable, un danger si grand pour l'indépendance des autres groupes, qu'on serait immédiatement obligé de reprendre contre eux la vieille théorie de l'équilibre, avec la perspective du renouvellement des conflits auxquels elle a donné lieu. Au surplus, parmi ces individus parlant la même langue, beaucoup résisteraient à la fusion en une même nationalité, ou tenteraient de s'y soustraire si on la réalisait contre leur vœu. Les aspirations particularistes sont loin, en effet, d'avoir cessé dans l'Allemagne unifiée ; et les Polonais vivraient en bien mauvaise intelligence avec les Russes dans un groupe slave unique !

D'autre part, dans les innombrables dialectes usités, qui ne peuvent évidemment être tous pris en considération, quelle sélection fera-t-on ? Tiendra-t-on compte seulement de la langue parlée par l'élite intellectuelle et non des idiomes populaires (1) ? Ce serait profondément injuste ; et, du reste, en négligeant les dialectes plus ou

à la langue parlée par l'élite intellectuelle ; et, d'autre part, à la page 147, *ibidem*, il déclare que langue et nationalité ne sont pas synonymes. Où est alors le critérium de la nationalité ? Conf. Bock, *La nationalité*, citation et critique de M. Padeletti, *loc. cit.*, pp. 474 et 475.

(1) Novicow, *loc. cit.*, p. 69.

moins spéciaux à telle ou telle branche ethnographique, l'on s'exposerait à des luttes plus ou moins sourdes, en mécontentant ceux dont on voulait le bonheur. Et, si l'on se limite aux principaux idiomes employés, qui sera juge du choix définitif; au nom de quelle autorité pourra-t-on exclure telle ou telle langue qui aura de chauds défenseurs? Enfin, les modifications linguistiques sont incessantes et obligeraient à de continuels remaniements. Sans doute, le langage qui triomphe prouve sa supériorité dans la lutte pour la vie où succombent les faibles ; mais son triomphe permet-il, au point de vue du droit et de la justice, d'abandonner les autres, dont la défaite n'est peut-être que momentanée et auxquels leurs fidèles tiennent d'autant plus qu'ils sont plus dédaignés? N'oublions pas, du reste, que les langues qu'on croyait mortes, ont préparé les plus beaux réveils des nationalités modernes, en Bohême, par exemple. Ajoutons que les pays les plus unis qui ne réclament aucune division, seraient exposés à être scindés en plusieurs tronçons, au nom du redoutable principe de l'unité de langue (1). Ainsi, en ne tenant pas compte de toutes les langues usitées, on s'expose à un mécontentement général ; si l'on en tient compte, on aboutit, d'un côté, à l'émiettement de certains Etats, dont les fractions divisées à l'infini, privées de toute autorité, de toute action et de toute influence, n'aspireront qu'à se réunir, et, de l'autre, à la constitution de ces immenses et éphémères dominations, dont nous avons démontré plus haut les dangers et l'impossibilité pratique.

(1) De Laveleye, *loc. cit.*, p. 122 à la note. Conf. Renan, *loc. cit.*, pp. 298 et s.

L'unité de race donne des résultats encore plus douteux que l'unité de langue, bien que certains partisans du principe des nationalités en aient fait l'élément prépondérant de leur système. En dehors des grandes divisions humaines que la couleur sépare d'une façon tranchée, est-il possible, au point de vue ethnologique, de constituer des subdivisions formant des races véritables ? D'aucuns l'ont nié, alors pourtant que les latins, les germains, les slaves, les anglo-saxons se distinguent par des traits tellement tranchés qu'il paraît impossible de les confondre (1). Mais la race est un élément dont la portée va s'affaiblissant de plus en plus par la suite des temps ; les Etats les plus homogènes ont été, au début, un composé de types essentiellement divers, dont un perpétuel croisement a fait un type à peu près unique, sauf dans les cas où une cause quelconque, telle que la différence des religions, a opposé un obstacle invincible, comme entre musulmans et chrétiens. Dans tous les cas, ce serait une abominable tyrannie que de prétendre réunir tous les êtres d'une même race, si indéniable qu'elle fût, sous une domination unique. Les Polonais sont des

(1) M. Fouillée a soutenu qu'il n'y avait pas de races véritables, mais simplement des types différents ; il y aurait des types anglais, français, allemand, mais non des races correspondantes, *Revue des Deux-Mondes, loc. cit.*, p. 367. Nous croyons, au contraire, que ce sont ces types qui, réunis, constituent les races latine, germanique, anglo-saxonne, dont les caractères généraux et l'esprit sont tellement dissemblables que toute confusion est impossible. Mais, si l'on veut scinder davantage, on en arrive à des puérilités. Ainsi, pour citer un exemple, MM. Hœckel et Muller se rattachent, faute de mieux, à la nature des cheveux comme trait dominant de la race. Et ils partagent l'humanité en douze races à cheveux laineux et lisses ! Citation de M. Novicow, *Politique internationale*, p. 125.

slaves, et l'on sait pourtant quel éloignement ils ont pour les Russes. Croit-on que les Français, les Espagnols et les Italiens, si d'accord qu'on les suppose, pourraient et voudraient constituer un même corps politique? Enfin, toutes les races sont plus ou moins éparses sur le globe, plus ou moins mélangées entre elles; il faudrait donc les séparer pour les cantonner ensuite sur des territoires différents, en leur imposant des émigrations qui rappelleraient les exodes des anciens peuples nomades! Et ces territoires, qui les choisirait? Qui départagerait les prétentions divergentes luttant naturellement pour obtenir les terres les plus fertiles? Quelle série de guerres et de bouleversements inutiles, puisque les races, parquées comme des troupeaux, tendraient irrésistiblement à reprendre la situation ancienne. L'homme étant migrateur par nature, il faudrait, à des périodes déterminées, recommencer l'opération de la répartition des races, si bien accomplie qu'elle l'eût été (1)!

La religion, au début, fut le signe le plus réel de la nationalité; la cité antique était essentiellement théocratique et, formée par les croyances religieuses, ne songeait pas à s'en affranchir (2). L'unité de religion fut le prélude de l'unité politique; éclipsée par suite de la conquête romaine qui avait détruit les unités anciennes, elle reparut plus intense avec le Christianisme. Seulement ce dernier, s'étendant à une foule de peuples de nationalités diverses, comme croyance générale, ne pouvait s'adapter à une nationalité unique. La religion cessa

(1) De Laveleye, *loc. cit.*, p. 26; Nys, *loc. cit.*, I, p. 345; Renan, *loc. cit.*, pp. 293 et s.

(2) Fustel de Coulanges, *La cité antique*, 1872, p. 4.

donc de se manifester comme un dogme de nationalité, et servit seulement à opposer les adeptes d'une même croyance, de toutes nationalités, à ceux d'une autre confession religieuse, principalement l'islamisme. La religion, de nos jours, ne peut, dès lors, fournir un criterium utile à la détermination de la nationalité. Sans doute, comme autrefois les chrétiens de l'Eglise primitive, certains peuples sont soumis à un écrasant despotisme, tels les chrétiens sujets de la Porte ottomane ou les Serbes de Hongrie, qui ont groupé autour de leur Eglise leur force de résistance et leurs tentatives d'émancipation. Mais ces exceptions ne sauraient être érigées en règle générale ; et l'idée religieuse n'est plus envisagée comme facteur déterminant de la nationalité.

Les frontières naturelles ne donnent guère de résultats plus satisfaisants que les autres éléments qui viennent d'être indiqués (1). Il est, sans doute, des peuples que la nature a séparés les uns des autres, comme l'Espagne, l'Angleterre, la Suède, la Norvège, le Danemark, l'Italie. Mais, en mettant de côté l'Angleterre, que d'incertitudes ! L'Espagne n'a pas de frontières naturelles du côté du Portugal, et pourtant les deux pays ont résisté à toute fusion. La péninsule scandinave contient une race à part, les Lapons ; en 1864, l'Allemagne s'est emparée de certains cantons danois ainsi enlevés à leur nationalité naturelle ! (2). Dans les autres pays, les frontières naturelles manquent absolument : la France n'a que des bornes politiques du côté nord-est ; les limites naturelles manquent entre la Russie, l'Allemagne et l'Autriche ; sur

(1) De Laveleye, *loc. cit.*, pp. 64 et s. ; Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 17.

(2) De Lagorce, *Histoire du second Empire*, t. IV, pp. 467 et s.

leurs frontières, les nationalités sont absolument mélangées les unes aux autres.

Quoi qu'il en soit, le système des frontières naturelles, préconisé par Rousseau (1), a été surtout appliqué par la Révolution française ; le décret du 1er octobre 1795 déclare que le Rhin est la limite naturelle de la France. Napoléon Ier, à son tour, reprend l'idée dans le traité de Paris du 16 mars 1810, et il n'hésite pas pourtant à incorporer la Hollande par le sénatus-consulte du 13 octobre 1810, sous prétexte qu'elle est simplement « l'alluvion des grandes artères françaises, le Rhin, la Meuse et l'Escaut ». A ces considérations stratégiques que l'Allemagne a reprises en 1871 pour justifier l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine, dont la possession aurait été indispensable à la sécurité du nouvel Empire, il convient de répondre que l'intérêt ne créé pas le droit, et qu'au surplus les frontières que l'on croit les plus naturelles et partant les plus solides, ne sont pas toujours les plus protectrices (2).

On le voit, les divers éléments que les auteurs partisans du système des nationalités ont mis en avant comme base d'une répartition nouvelle et nécessaire des collectivités actuellement existantes, n'offriraient point une netteté suffisante (3), à supposer que l'on consentît à courir

(1) *Loc. cit.*, II, IX.

(2) Despagnet, *loc. cit.*, n° 108. Conf., sur les idées de la Révolution en matière de limites naturelles, Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, 3e partie, *La guerre aux rois*, pp. 197 et s., 4e *partie*, *Les limites naturelles*, pp. 226, 273, 291, 299, 400, 431. Conf. *La rive gauche du Rhin, limite de la République française*, recueil de citations par Bœhmer, ex député de la convention rhino-germanique, Paris, an IV.

(3) Ce sont, dit, avec raison, M. Duguit, « des éléments secon-

les risques inévitables des conflits que soulèveraient les diverses répartitions prétendues nationales. Ajoutons que ces éléments sont loin de concorder ensemble ; si les races et la langue sont assez généralement d'accord, on n'en peut dire autant de ces deux facteurs et des frontières naturelles, qui souvent ne cadrent ni avec la race ni avec la langue. Dès lors, dans le doute, à quel élément se rattacher ? Il sera à peu près impossible, en cas d'opposition, de choisir entre ces diverses applications d'une même idée maîtresse, qui ont à peu près autant d'autorité les unes que les autres. En somme, on aboutit à cette conclusion que les divers éléments contenus dans le principe des nationalités ont eu une influence considérable dans la formation des groupes ethniques contemporains, mais qu'on ne peut voir en eux, soit réunis soit séparés, les bases fondamentales de la constitution des personnalités étatiques modernes.

Le système des nationalités poussé à l'extrême a enfin cet inconvénient grave de sacrifier certains petits Etats, qui, s'ils ont été créés au début d'une manière peut-être un peu arbitraire, correspondent aujourd'hui à des faits

daires ». *loc. cit.*, I, p. 74. Lire sur ce point le discours prononcé par M. Thiers au Corps législatif, dans la séance du 14 mars 1867. Conf. Cochut, *Des nationalités*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 36e année, tome LXIV, 1866, p. 720 ; Bry, *loc. cit.*, § 50. Bluntschli, dans la *Théorie générale de l'Etat*, p. 86, présente, on l'a vu, le principe des nationalités comme n'ayant qu'une valeur relative. M. Despagnet estime qu'il est un prétexte couvrant souvent des ambitions inavouables, ou une excuse sans sincérité pour justifier devant l'opinion publique des entreprises contraires à l'indépendance des Etats, *loc. cit.*, § 106. Conf. F. de Martens, *loc. cit.*, I, pp. 196 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, I, p. 108 ; Chrétien, *loc. cit.*, § 85 ; Rivier, *loc. cit.*, I, p. 49 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, I, pp. 128 et s.

acquis auxquels il serait injuste et dangereux de toucher. Il s'agit de ces groupements qualifiés par certains auteurs de nationalités *électives*, ayant, a-t-on dit, « leurs racines dans l'amour de la liberté, dans l'accord des intérêts, dans la similitude des mœurs, des idées, dans tout ce qui fait la vie intellectuelle.... » (1). Ces considérations nous semblent parfaitement justes ; les nationalités électives sont, en effet, aussi dignes de respect que celles basées sur la race, la langue ou les frontières naturelles. Elles le sont peut-être même davantage, car elles résultent d'un choix librement réfléchi et correspondent à des nécessités pratiques parfaitement nettes et compréhensibles, tandis que les premières reposent sur des données ethnographiques souvent inconscientes chez les masses. Les citoyens des petits Etats tiennent, avec raison, à leur nationalité autant que ceux des grands, plus même, puisque, s'ils ne peuvent se réclamer d'un pouvoir fort et respecté, ils ont, par contre, des charges moins lourdes au point de vue des impôts et du service militaire. Enfin, ces petits Etats, spécialement ceux à neutralité perpétuelle, empêchent souvent un contact immédiat et dangereux entre grandes puissances, rendent impossibles les incidents de frontière, d'où naît parfois la guerre, et exercent dans le sens pacifique une action bienfaisante à laquelle on a rendu et on rend partout l'hommage mérité.

De l'exposé qui précède résultent les deux idées fondamentales suivantes : 1° Il n'est pas possible de substituer aux Etats les nationalités, c'est-à-dire les nations organisées suivant les données du système des nationa-

(1) De Laveleye, *loc. cit.*, pp. 28 et 29.

lités. — 2° Le principe des nationalités ne saurait être considéré comme le facteur souverain, aveuglément obéi de la politique internationale et de la constitution des groupements humains. Reprenons ces deux propositions.

Tout d'abord, avons-nous dit, il n'est pas possible de substituer les nationalités aux Etats. Avant le XIXe siècle, on entendait, d'une façon exclusive, par le terme de nationalité, la qualité en vertu de laquelle un individu appartenait à un Etat déterminé. Etat et nation étaient absolument synonymes, en ce sens que la nation désignait uniquement le peuple d'un Etat (1). Madame de Stael, pour la première fois, dans son ouvrage sur *l'Allemagne*, paru à Londres en 1813, opposa à l'Etat la nation constituée suivant les aspirations des nationalités telles que nous les comprenons aujourd'hui (2). Mais, disent MM. Ott et Pradier-Fodéré, « ce mot ne reparut qu'après 1830, dans les ouvrages de Buchez, « avec une signification précise et systématique » (3). Donc, aujour-

(1) M. Ott fait remarquer très exactement qu'en 1819, époque où écrivait Klüber, les termes Etat et nation présentaient une synonymie complète, de façon que Klüber pouvait affirmer que le peuple s'appelait indistinctement Etat ou nation, *loc. cit.*, § 20 et la note de Ott, p. 27, note *b*. On remarquera cependant que Heffter, qui écrivait en 1844, s'exprime de même, *loc. cit.*, § 14.

(2) Ainsi, au chapitre II de la première partie, elle oppose la nation à l'Empire et le caractère germanique aux diverses fractions allemandes : Saxons, Prussiens, Bavarois, Autrichiens. Edition Garnier, pp. 18 et 19.

(3) Ott, *loc. cit.* ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, p. 125. Cpr. Buchez, *Introduction à la science de l'histoire*, 2e édit., 1842, I, chap. VI, et *Traité de politique et de science sociale*, 1866. L'auteur déclare que, pour qu'une nation se forme, il faut qu'il y ait identité de volonté et d'action entre ceux qui doivent la composer. Ce qui crée

d'hui, en prenant le terme de nation dans le sens de groupement humain conforme aux doctrines des nationalités, on constatera qu'il existe, d'une part, des Etats qui ne constituent pas des nations, par exemple l'Autriche-Hongrie, et, d'autre part, des nations qui n'ont pu se constituer en Etats indépendants, comme les Polonais, les Tchèques, les Irlandais, les Roumains de Transylvanie, les Finlandais, etc. Les Etats dans lesquels le peuple se trouve absolument homogène, sont donc loin de constituer la règle générale. Dès lors, la nation envisagée suivant le principe des nationalités, tant qu'elle n'a pu arriver à constituer un Etat, c'est-à-dire le groupement ethnique souverain au dedans et indépendant au dehors, ne peut être considérée comme personnalité internationale. L'Etat seul constitue cette personnalité dont le droit peut et doit tenir compte ; dès lors, c'est se payer de mots et aboutir à des impossibilités pratiques évidentes, que de substituer aux Etats politiquement organisés les nationalités encore à l'état d'ébauche.

Arrivons maintenant à la seconde proposition, aux termes de laquelle le principe des nationalités, si digne d'intérêt qu'il soit, ne saurait être envisagé comme le facteur indispensable de la politique internationale et de la constitution des peuples. Sans doute, il arrivera quelquefois que les deux éléments de nation et de nationalité coïncideront et les choses, en ce cas, n'en iront que mieux. L'idéal incontestable serait, en effet, de grouper des individus de même race, de même langue, de même

une nation et la conserve, c'est un *but commun d'activité*. Conf. l'analyse de M. Ott, *loc. cit.*

religion, réunis dans des frontières naturelles, car il est infiniment probable qu'ils s'entendraient alors davantage. La *nation nationale* est donc, à tous égards, la conception théorique la meilleure ; mais, encore une fois, elle n'a constitué et ne constitue encore que l'exception. Une nation peut fort bien n'avoir pas d'État qui la représente ; ainsi il existait une nation grecque avant l'émancipation de la Grèce ; une nation italienne existait également alors que la réunion de toutes ses parties en un seul tout n'avait pas encore eu lieu ; on ne saurait nier l'existence d'une nation polonaise, malgré le partage suprême de la Pologne. D'autre part, un même État peut, comme l'Autriche-Hongrie, comprendre plusieurs nationalités en harmonie ou en hostilité les unes à l'égard des autres. Voilà l'état de fait ; il offre assurément des inconvénients graves que nous n'avons pas dissimulés plus haut ; mais nous avons vu aussi à quels autres inconvénients non moins graves se heurte la thèse de la division absolue des pays en nationalités homogènes, inconvénients qui pourtant n'ont point découragé certains publicistes (1). Sans revenir sur les bouleversements et les conflits certains dont l'application intégrale du principe des nationalités donnerait le signal, nous nous bornerons à invoquer deux motifs péremp-

(1) M. Novicow divise l'Europe en dix-huit groupes à nationalité homogène, savoir : la France, l'Italie, l'Espagne, la Roumanie, le Portugal, l'Allemagne, l'Angleterre, la Hollande, la Suède, le Danemark, la Russie, la Pologne, la Bohême, la Serbie, la Bulgarie, l'Irlande, la Grèce et la Hongrie. Comme conséquence, il supprime l'Autriche, la Turquie, la Suisse, la Belgique. Les Albanais, restés à l'état de tribu, seraient placés sous la tutelle collective de l'Europe, *Politique internationale*, p. 385.

toires d'écarter cette application. En premier lieu, ses partisans sont, comme on l'a vu, loin d'être d'accord au sujet du critérium déterminant de la nationalité. En second lieu, on n'arriverait jamais à un résultat définitif, et il faudrait renouveler, d'une façon périodique, les répartitions basées sur la nationalité, car les éléments ethniques se modifient constamment et sont, comme toutes choses humaines, sujets à de perpétuelles transformations (1).

Les réserves qui précèdent une fois faites, on est amené à reconnaître, quand on raisonne sans parti pris, que les aspirations soulevées par la question des nationalités ont souvent un caractère fort légitime. On conçoit très bien, en effet, qu'une nationalité opprimée par une autre qui fait peser sur elle un joug intolérable, aspire soit à secouer ce joug, soit, tout au moins, à le rendre supportable ; et l'opinion publique applaudit à tous les efforts tentés dans ce but. Ainsi ont agi l'Espagne vis-à-vis des Maures, les colonies anglaises et espagnoles du Nouveau-Monde, la Belgique, la Grèce, la Bulgarie, la Serbie, la Roumanie et la Crète, Cuba et la République de Panama. L'article VI du traité de San-Stefano, du 3 mars 1878, n'a pas hésité, en ce sens, à déclarer que « les frontières définitives de la principauté bulgare seront tracées par une commission qui tiendra compte

(1) L'erreur de M. Novicow consiste à croire que la répartition par lui proposée, en dix-huit groupes nationaux, de tous les peuples de l'Europe, si elle devient la cause d'une conflagration générale, sera suivie d'une paix universelle. *ibidem*, p. 387. La vérité est que cette conflagration suivrait tous les nouveaux mouvements nationaux qu'il serait impossible d'éviter et qui se reproduiraient périodiquement.

du principe de la nationalité de la majorité des habitants des confins... » (1).

Mais les mouvements des nationalités ne doivent avoir rien de brusque et d'improvisé ; c'est au temps qu'il appartient de mûrir peu à peu, sans secousse, les problèmes qu'elles soulèvent. Sans doute, il ne faut pas bercer les aspirations nationales d'espérances éternellement ajournées ; mais il ne faut pas non plus aller trop vite dans leur réalisation, sous peine de provoquer une réaction souvent pire que la situation antérieure. Examinons donc de quelles précautions et garanties doit être accompagnée l'évolution des nationalités ; il est, à ce point de vue, trois ordres d'idées qui méritent d'appeler particulièrement l'attention. Ils sont relatifs à l'intervention, à la conquête et au plébiscite international.

Ainsi qu'il a été dit au chapitre précédent, l'intervention est recevable au nom de l'humanité, quand il s'agit de secourir les victimes de procédés arbitraires et d'excès odieux réclamant aide et protection. Cette intervention sera principalement demandée aux peuples de même origine, d'autant plus portés à l'accorder qu'ils seront souvent eux-mêmes passés par les mêmes vicissitudes, telles les puissances chrétiennes libérées du joug ottoman, sollicitées par leurs coreligionnaires encore asservis. Nous renvoyons, à cet égard, aux indications déjà données à propos de l'intervention en général, spécialement quant à la nécessité de la forme collective

(1) Conf. sur la comparaison de l'idée de nation et de race, Turgeon, *La nation*, dans la *Revue du droit public*, 1898, t. X, pp. 1 et s.

que doit affecter cette mesure. En dehors de l'hypothèse que nous venons d'examiner, certains auteurs admettent aussi l'intervention pour tous les cas possibles où une nationalité fait appel à l'étranger, afin d'obtenir son émancipation. Suivant Carnazza-Amari, il n'y a même pas alors intervention véritable, mais plutôt alliance d'un peuple opprimé avec un autre qui consent à défendre les droits du premier foulés aux pieds (1). Un pareil raisonnement conduit à l'intervention constante dans les affaires d'autrui, si l'on veut tenir compte des aspirations des races et des sous-races qui, même dans les pays les plus unitaires, font entendre des doléances souvent exagérées et sollicitent l'aide du voisin toujours disposé à les écouter pour tirer le meilleur parti possible de son immixtion. C'est, à l'ancienne intervention au profit des intérêts dynastiques, substituer une nouvelle méthode d'intervenir en faveur d'un prétendu droit des peuples, droit qu'il ne semble même pas possible de délimiter aussi nettement que l'était celui des princes dits légitimes. Voici, en effet, la formule vague dont se sert à ce sujet Carnazza-Amari : « En résumé, dit-il, pour que le secours étranger soit légitime, il faut qu'il soit *utile*, c'est-à-dire qu'il ait pour but de replacer un peuple dans le libre exercice de son autorité opprimée par un étranger... » (2). Contrairement à cette théorie et conformément aux motifs exposés au chapitre précédent, nous persistons à repousser énergiquement l'intervention, source de troubles et de conflits, contraire au principe de souveraineté et d'indépendance, en dehors des situa-

(1) *Loc. cit.*, I, pp. 591 et s., et 593.
(2) *Loc. cit.*

tions où elle est exceptionnellement recevable ; et nous ne l'acceptons dans l'espèce que lorsque les droits de l'humanité sont réellement violés vis-à-vis d'une nationalité en butte à des traitements odieux et à des persécutions (1).

Le droit de conquête, autrefois communément reconnu, a été énergiquement condamné par la plupart des publicistes du XVIIIe siècle, comme étant en opposition avec le principe de la souveraineté des peuples qui seuls doivent rester maîtres de leurs destinées (2). La Constitution française de 1791 décrétait, dans son titre VI, que la nation française « renonce à entreprendre aucune guerre en vue de faire des conquêtes et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple » ; elle était donc en harmonie avec les idées généralement reçues à cette époque. Restauré par les victoires du premier Empire, le droit de conquête fut de nouveau battu en brèche par l'école libérale postérieure à 1815 (3), qui flétrit les procédés du Congrès de Vienne trafiquant sans scrupule des territoires et des personnes. Mais l'Allemagne, dans la seconde moitié du siècle dernier, a fait de nouveau passer le droit de conquête dans la pratique internationale vis-à-vis du Danemark et de la France. Les Etats-Unis ont agi de même à l'égard de l'Espagne relativement aux Philippines ; et l'Angleterre

(1) Conf. de Roquette-Buisson, *loc. cit.*, pp. 197 et s.

(2) Conf. Montesquieu dans les *Lettres persanes*, citation de M. Nys, ouvrage précité, II, p. 42 ; Rousseau, *Contrat social*, L. I, ch. IV, édit. précitée, I, p. 643 ; de Mably, *Le droit public de l'Europe*, I, p. 143.

(3) Conf. Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, édit. Laboulaye, t. II, *passim*.

a usé du même procédé en ce qui concerne le Transvaal. Toutefois, en dépit de ces exemples fâcheux, le droit de conquête ne paraît pas avoir repris chez les internationalistes l'autorité qu'il avait avant le XVIIIe siècle. Bluntschli notamment considère la conquête comme un acte de violence ne devenant légitime que s'il a été reconnu dans un traité ou accepté par les populations du pays conquis (1). Et ceci nous amène à l'examen du troisième point énoncé ci-dessus, la théorie du *plébiscite international.*

L'idée suivant laquelle une consultation des habitants du pays est nécessaire pour qu'on puisse annexer à un Etat une partie de la population d'un autre, a été soutenue énergiquement par un certain nombre de publicistes. M. Lucas qualifie de *traite des blancs* le fait de disposer d'êtres humains par l'annexion ou la conquête, au mépris de leur consentement et en faisant violence à leurs sentiments, à leurs intérêts, à leur tradition et même à leur conscience » (2). M. Rolin-Jacquémyns est d'avis que le droit international « défend de disposer

(1) *Le droit internat. codifié*, art. 289 Conf. Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 535; de Martens, *loc. cit.*, p. 468; de Laveleye, *loc. cit.*, p. 17; Klüber et Ott, *loc. cit.*, § 256. Conf. notre article paru dans la *Revue du droit public et de la science politique*, 1899, t. XI, pp. 229 et s., sous ce titre : *La paix hispano-américaine*; Grivaz, *Le plébiscite d'annexion de 1860...* dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1896, III, pp. 445 et s., 570 et s.

(2) *Le droit de la légitime défense dans la pénalité et dans la guerre*, p. 153. Conf. Bonghi dans *la Nuova Antologia*, avril 1871; Saint-Georges d'Armstrong, *Principes de droit international*, p. LXX; Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 157; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, II, pp. 417 et s.; Rouard de Card, *Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine*, dans les *Etudes de droit international*, 1890, pp. 68 et s.

des hommes comme d'un bétail » (1). Suivant M. Esmein, « il est inhumain, contraire à l'inviolabilité de la personne humaine, de détacher de la patrie, contre leur volonté, un groupe de citoyens qui lui appartiennent par la vertu de l'histoire nationale et par la force de leurs affections » (2). Un principe absolu veut, suivant Fiore, que les cessions de territoires ne puissent être valables sans le consentement spécial des habitants (3). Le système du plébiscite a été usité dans la pratique, à diverses reprises, notamment à propos de la cession de la Savoie et de Nice à la France, en vertu du traité de Turin du 24 mars 1860, et de la rétrocession de l'île de Saint-Barthélemy à la France par application du traité du 10 août 1877. L'article 5 du traité de Prague du 28 août 1866 stipulait que les habitants du Schleswig-Holstein seraient consultés pour savoir s'ils voulaient passer sous la domination du vainqueur (4). Enfin, au moment où l'Allemagne allait consommer l'annexion de l'Alsace-Lorraine, l'idée du plébiscite était soutenue par de bons esprits, soit en Allemagne, soit en dehors (5), et faisait,

(1) *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1870, p. 326. Conf. l'opinion du même à propos du Schleswig dont il va être parlé. *Ibidem*, 1869, p. 154.

(2) *Loc. cit.*, p. 580.

(3) *Droit internat. public*, II, p. 6.

(4) La Prusse a donc manifestement violé ce texte en ne consultant pas les populations, malgré une pétition revêtue de plus de 27.000 signatures. Conf. Rolin-Jaëquemyns, *Ibidem*, 1870, p. 325 et les opinions de MM. Richter et Thudicum sur ce point, ainsi que la réponse de M. Rolin-Jaëquemyns, *Ibidem*, 1870, pp. 720 et s.

(5) Telle était, en Allemagne, l'opinion du docteur Jacobi et, aux Etats-Unis, celle de M. Sumner, sénateur du Massachusetts, *The duel between France und Germany*, Boston, 1871.

mais sans succès, au Parlement du nouvel empire, l'objet d'une motion spéciale (1).

La théorie plébiscitaire a cependant été combattue, sous le prétexte que l'Etat qui annexe, surtout à suite de guerre, prend sous sa responsabilité, et sans qu'on puisse les critiquer, toutes les mesures qu'il croit nécessaires à sa sûreté. On ajoute qu'il est difficile de croire à la sincérité de la consultation populaire, parce qu'on peut faire dire aux populations tout ce qu'on veut ; ainsi le plébiscite de 1860 aurait été préparé par les agents de Napoléon III, et l'on n'aurait demandé l'avis des habitants qu'en étant sûr de leur réponse. On a fait remarquer encore que les Etats-Unis ont plusieurs fois étendu leur territoire, sans songer à consulter les populations et sans que celles-ci aient protesté (2). Ces arguments peuvent être facilement réfutés. Il faut, d'abord, laisser

(1) Dans la séance du 18 février 1874, les quinze députés alsaciens-lorrains, nouvellement élus au Reichstag qui se réunissait alors pour la première fois, réclamèrent en vain, par l'organe de M. Teutsch, de l'arrondissement de Saverne, l'adoption d'une motion ainsi conçue : « Plaise au Reichstag déclarer que les populations d'Alsace et de Lorraine qui, sans avoir été consultées, ont été annexées à l'Empire germanique par le traité de Francfort, soient appelées à se prononcer spécialement sur cette annexion ».

(2) Lieber, *De la valeur des plébiscites dans le droit international*, dans la *Revue de droit intern. et de législ. comp.*, 1871, p. 139. Voir, dans le même sens, l'ouvrage de M. Félix Stœrk, *Option und Plebiscit bei Eroberungen und Gebietscessionen*, 1879. Conf. de Roquette-Buisson, *loc. cit.*, pp. 206 et s.; Neumann, *loc. cit.*, § 20 ; Geffcken sur Heffter, *loc. cit.*, § 182, p. 438, note 2 ; Bluntschli, *Droit internat. codifié*, sur l'art. 286 ; Padeletti, *loc. cit.*, pp. 485 et s. ; Despagnet, *loc. cit.*, § 400 ; Nys dans la *Revue de droit international et de législat. comp.*, 1904, 2e série, t. VI, p. 383 ; Rivier, *loc. cit.*, I, p. 209 ; Nys, ouvrage précité, II, pp. 21 et s.

de côté la raison d'Etat, car elle supprime toute discussion et légitime tous les excès. En second lieu, l'exemple du Nouveau-Monde est peu probant en la matière ; les nationalités, en effet, sont loin d'y être accusées comme en Europe, et, par suite, les annexions y offrent beaucoup moins de difficultés. C'est ce qui explique que le Schleswig et l'Alsace-Lorraine aient fortement protesté contre l'annexion allemande, alors que la Louisiane et la Floride ont accepté sans difficulté leur réunion à l'Union américaine. Reste donc l'objection dirigée contre la sincérité du plébiscite ; or, à ce point de vue, s'il peut être soutenu que, dans certains cas, il n'a pas répondu au sentiment réel du pays, on est en droit d'affirmer que, dans d'autres, aucune pression ne parviendrait à enchaîner le sentiment national. Le plébiscite doit donc être admis en principe, sauf à l'entourer de garanties sérieuses protectrices de la liberté du vote (1).

Les nationalités peuvent tendre à la réalisation de leurs aspirations de plusieurs manières ; elles souhaiteront naturellement, en principe, leur séparation complète d'avec l'Etat qui les asservit et la constitution d'un Etat national. Mais il ne sera pas toujours possible d'arriver à cette solution, au moins d'une façon immédiate. En ce cas, si elles s'obstinaient à la poursuite d'un idéal actuellement irréalisable, elles risqueraient de s'agiter longtemps encore, peut-être toujours, dans le vide, tandis qu'elles trouvent une situation très tolérable dans le système fédératif. Ce système fonctionne

(1) Conf. sur tous ces points notre *Traité précité de l'arbitrage international*, §§ 505 et 506.

déjà fort utilement dans un certain nombre de milieux politiques ; ainsi l'Allemagne et la Suisse renferment des éléments ethniques divers, qui, réunis en un Etat unitaire, se seraient peut-être déjà séparés, alors qu'ils ont pu, jusqu'ici, grâce aux garanties fédérales, co-exister dans des conditions acceptables. C'est vers la fédération que devraient s'orienter notamment l'Autriche-Hongrie, la Porte ottomane, la Suède et la Norvège, car c'est en elle que ces pays trouveraient peut-être la solution de leurs conflits de race, conflits, qui, en dehors d'elle, se perpétueront pour le plus grand mal des intéressés et entraîneront probablement des conflits sanglants dans l'avenir (1).

SECTION II

Des causes secondaires. — Exposé sommaire de la situation internationale actuelle.

Après les causes primordiales et d'ordre absolu qui viennent d'être exposées à la section précédente, il convient, avons-nous dit, de tenir compte d'autres causes, celles-ci d'ordre secondaire, revêtant une physionomie spéciale avec les temps, les lieux et les circonstances ; nous sommes ainsi amené à présenter l'exposé sommaire de la situation internationale des premières années du xxe siècle.

(1) Conf. de Roquette-Buisson, *loc. cit.*, p. 187 ; de Laveleye, *loc. cit.*, p. 111.

ARTICLE PREMIER

LES RELATIONS EUROPÉENNES

§ I

Les rapports des grandes puissances

Les grands peuples européens sont aujourd'hui dominés par la politique soit des alliances, soit des ententes amicales, manifestées par des procédés divers, parmi lesquels le plus usité paraît être le traité d'arbitrage permanent, dont nous expliquerons le mécanisme et les effets au chapitre suivant.

A la suite de la guerre franco-allemande de 1870-1871, le prince de Bismarck, pour parer au relèvement probable de la France et aux tentatives de revanche, commença à jeter les bases de la triple alliance entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie. Le 7 octobre 1879, fut signé, à Vienne, le traité qui unissait l'Autriche à son ancienne rivale ; et ce traité, conclu pour quatre ans, a depuis été plusieurs fois renouvelé (1). L'Italie a adhéré au traité en février 1883 et l'a renouvelé

(1) Le traité porte que si, l'Allemagne ou l'Autriche est attaquée par la Russie, les deux puissances se prêteront immédiatement l'assistance de leurs armées ; mais que, si l'attaque vient d'une puissance autre que la Russie, l'autre gardera une neutralité bienveillante, à moins que la puissance qui attaquera ne soit soutenue par la Russie. Conf. *Arch. diplom.*, 1888, I, p. 129. Le traité qui devait être tenu secret par égard pour le Tsar fut divulgué le 3 février 1888 par la presse. Conf. Despagnet. *La diplomatie de la troisième République et le Droit des gens*, 1904, pp. 114 et s.

également à diverses reprises (1). La triple alliance avait évidemment en vue une guerre prochaine devant écraser définitivement la France, ainsi que l'ont prouvé soit les armements à outrance qui ont suivi et dans lesquels l'Europe a été entraînée à la suite de l'Allemagne, soit divers incidents diplomatiques, dont le but évident était de rendre un conflit inévitable. Puis, peu à peu, une détente s'est produite, due surtout au contrepoids qu'a rencontré la triplice dans une alliance opposée et dans un rapprochement accentué entre la France et certains Etats plutôt hostiles jusque-là, notamment l'Italie et l'Angleterre.

La double alliance entre la France et la Russie avait été pressentie par Bismarck, qui, déjà en 1856, affirmait que c'était folie de ne pas croire à une chose aussi naturelle, les deux nations n'ayant aucun élément hostile par leur situation géographique et leurs visées politiques. Préparée sous main depuis la guerre franco-allemande par les hommes d'Etat français et russes, la double alliance s'est affirmée sous Alexandre III en 1891, a été publiée en 1895 à la Chambre française et solennellement proclamée, le 25 août 1897, à bord du *Pothuau* par le Tsar Nicolas II et M. Félix Faure, Président de la République française. Depuis, elle a été maintes fois affirmée par les visites répétées des chefs des deux Etats dans leurs capitales respectives. Et, dans une lettre

(1) Sentupéry, *L'Europe politique*, 1894, I, Allemagne, pp. 61 et s. L'auteur indique quelles seraient, d'après des déclarations officieuses de M. di Rudini, les hypothèses où l'Italie devrait agir en vertu du traité. En 1889, un accord maritime anglo-italien est venu renforcer la triplice sur la base de l'*uti possidetis* méditerranéen des deux contractants.

autographe du 1er novembre 1903 au Président Loubet, l'Empereur de Russie écrivait que le rapprochement récent entre Paris, Londres et Rome lui avait causé une satisfaction des plus vives, en lui fournissant l'occasion d'affirmer *la solidarité profonde* unissant la France et la Russie et répondant à une *étroite communauté d'intérêts et de sentiments*, en même temps qu'à un raffermissement de la paix du monde (1).

Les rapports entre la France et l'Italie, assez tendus depuis l'entrée de cette dernière dans la triplice, sont devenus, dès le début du XXe siècle, tout à fait cordiaux. Le rapprochement s'est traduit par la conclusion d'accords commerciaux importants et enfin par un traité d'arbitrage permanent signé à Paris le 25 décembre 1903. Le 15 avril 1904, ont été également signés à la *Consulta* des accords relatifs *au travail et à la prévoyance sociale*. Ces actes sont au nombre de trois : une *convention*, un *arrangement sur les caisses d'épargne*, relatif au régime de l'épargne populaire dans les deux pays, et un *protocole* énumérant les lois en vigueur ou en voie de préparation sur le travail des femmes et des enfants dans les fabriques. La convention, en six articles, établit les principes fondamentaux dont les deux pays s'inspireront pour régler, par des accords particuliers, la matière de la prévoyance sociale, c'est-à-dire les conditions du travail des ouvriers de chacun des deux pays dans l'autre. Il est stipulé que les diverses mesures concernant l'*épargne* sous toutes ses formes (épargne postale, caisses de retraites pour les vieux ouvriers, assurances contre les accidents du travail, assurances et secours

(1) Conf. Despagnet, *La diplomatie de la troisième République*, pp. 470 et s., 625 et s.

mutuels contre la cessation involontaire du travail) seront désormais applicables, sur les deux territoires, aux ouvriers et employés immigrés des deux pays, quelles que soient les lois ultérieurement portées. L'arrangement règle les points relatifs à la caisse d'épargne en France et à la caisse d'épargne postale en Italie et permet le transfert d'une caisse à l'autre ; on peut le considérer comme posant par conséquent le principe du *livret d'épargne universel*. Par ces mesures est organisé un système de réciprocité fort avantageux au sujet de la prévoyance sociale, les nationaux de chaque pays travaillant à l'étranger étant assurés de la facilité de jouir de leurs épargnes. Plus tard, interviendront des arrangements relatifs aux retraites ouvrières, lorsque les lois les organisant seront établies, ainsi qu'aux pensions à allouer aux étrangers victimes d'accidents. Les accords se préoccupent encore de la surveillance du travail des femmes et des enfants dans les fabriques, et prévoient l'organisation de commissions mixtes composées d'Italiens et de Français pour veiller à l'accomplissement des mesures prises. A cet égard, la réciprocité des services rendus ne sera réelle que quand l'Italie possèdera un service d'inspection du travail analogue à celui qui fonctionne en France et de l'organisation duquel elle commence à se préoccuper (1).

(1) Conf., sur les accords franco-italiens, Yves Guyot, *La convention franco-italienne du travail*, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1904, 2e série, t. VI, pp. 359 et s. Les accords franco-italiens, dit M. Pic, constituent un type de convention *social* d'une haute portée pacificatrice, tout à fait nouveau dans le droit international. Il ajoute : « C'est au XXe siècle qu'il appartenait d'inaugurer un nouveau type de contrat international ayant pour objet principal et direct l'adoption de mesures concer-

Entre la France et l'Angleterre les rapports n'étaient guère plus amicaux qu'avec l'Italie; car, dès l'issue de la guerre franco-allemande, les sympathies anglaises, qui, durant le second Empire, étaient allées à la France, se tournèrent vers l'Allemagne unifiée et rehaussée par l'éclat de la victoire. Cette dernière, au surplus, n'offrait pas encore, au point de vue colonial, le même danger que la France reconstituant ses colonies avec une ardeur incomparable. Mais elle excitait bientôt les jalousies britanniques par son expansion commerciale, ses visées coloniales nouvelles et ses idées de création d'une grande marine. Les projets de Guillaume II devinrent l'objet d'une attention jalouse, qui se changea en inimitié après la dépêche au Président Krüger. A ce moment, la France, cantonnée dans les grandes lignes de son domaine colonial et procédant à l'organisation de ce domaine, risquait moins d'éveiller les susceptibilités de la Grande-Bretagne. Elle était, d'ailleurs, relevée par le prestige de l'alliance russe, aussi bien que par la durée de ses institutions politiques, et méritait d'être prise en sérieuse considération. Un revirement se produisit alors en notre faveur ; et une campagne de presse méthodiquement organisée dans les deux pays, dès 1901, vint le favoriser de la façon la plus heureuse. Les derniers incidents et spécialement celui de Fachoda (1 de 1898,

tées dans le double objet : 1° d'assurer aux travailleurs de l'industrie et du commerce, sur toute l'étendue du territoire des Etats contractants, une situation privilegiée ; 2° de prévenir les conflits auxquels ont jusqu'ici trop souvent donné naissance ou servi de prétexte l'immigration et la concurrence des ouvriers étrangers ». *Revue générale de droit intern. public*, 1904, t. XI, pp. 515 et s.

(1) Conf. Robert de Caix, *Fachoda, La France et l'Angleterre*, 1899 ; Blanchard, *L'affaire de Fachoda et le droit intern.*, dans

la prétendue politique de *coups d'épingle*, si habilement exploitée par le chauvinisme impérialiste, furent vite oubliés à la suite de la convention du 14 juin 1898 suivie de la déclaration additionnelle du 21 mars 1899. Ces actes mirent un terme aux conflits répétés dont la bouche du Niger était le théâtre, créèrent l'unité du Soudan français et joignirent les deux moitiés de notre domaine africain. On commençait, dans les deux pays, à apprécier à sa juste valeur ce fait économique si important, que l'Angleterre constitue le débouché le plus considérable pour la France, au point de vue alimentaire. Un premier pas fut réalisé dans la voie du rapprochement par le traité d'arbitrage permanent du 14 octobre 1903.

Mais, entre la France et l'Angleterre existaient, ce qui ne s'était pas produit vis-à-vis de l'Italie, des difficultés nombreuses (1) qu'on aurait été bien aise de voir liquider avant la conclusion du traité d'arbitrage et qui l'ont été par un *traité* et deux *déclarations* signés à Londres le 8 avril 1904. Le traité concerne l'abandon de nos droits sur Terre-Neuve et les concessions territoriales que l'Angleterre, en échange de cet abandon, nous consent dans l'Afrique occidentale. Les déclarations ont trait l'une à l'Egypte et au Maroc, l'autre au Siam, à Mada-

la *Revue générale de droit intern. public*, t. VI, 1899, pp. 380 et s.; Cocheris, thèse précitée sur l'*Egypte et le Soudan*. Consulter, sur les rapports de la France et de l'Angleterre avant les accords de 1904 dont il va être ci après question et sur la genèse de ces rapports, Darcy, *Français et Anglais au seuil du XXe siècle*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1904, t. XI, pp. 621 et s.

(1) Fauchille, *L'Europe nouvelle*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1899, VI, pp. 5 et s.

gascar et aux Nouvelles-Hébrides (1). Donnons quelques explications sur ces divers points.

En vertu de l'article 13 du traité d'Utrecht du 11 avril 1713 qui nous enlevait Terre-Neuve, nous avions gardé un droit de pêche et de séchage exclusif du poisson sur une partie des côtes de l'île appelée pour ce motif *French Shore* (banc français). Des difficultés s'étant élevées entre des pêcheurs anglais et français, la question avait été soumise à un arbitrage, par compromis du 11 mars 1891. Cet arbitrage n'avait jamais eu lieu par suite de l'opposition du parlement de Terre-Neuve (2); et le conflit avait continué pour le plus grand dommage de nos populations maritimes de l'Ouest qui, tous les ans, envoyaient un sérieux contingent de pêcheurs sur le banc français. Mais la raréfaction du poisson rendait nos droits moins appréciables, et le nombre des pêcheurs diminuait à cause soit de cette raréfaction, soit des obstacles mis à l'exercice de la pêche. De ces obstacles, la force seule, la lutte à main armée auraient pu triompher,

(1) Consulter, à ce sujet, le *Livre jaune* publié par le Gouvernement français en mai 1904. Voir des articles de M. Goblet dans la *Revue politique et parlementaire*, t. XXXIX, 1904, pp. 229 et s. et de M. Guyot dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1904, 2e série, t. VI, pp. 275 et s. On trouvera les accords franco-anglais dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1904, t. XI, *Documents*, pp. 27 et s.

(2) Consulter, sur cet arbitrage et les événements qui l'ont précédé et suivi, notre *Traité précité de l'arbitrage*, §§ 136 et suiv.; Despagnet, *La diplomatie de la troisième République*, pp. 427 et s., 790 et s.; Moncharville, *La question de Terre-Neuve*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1899, VI, pp. 141 et s. Conf. Fauchille, *La question de Terre-Neuve* dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 février 1899; de la Roncière, *La question de Terre-Neuve*, dans le *Correspondant* du 10 avril 1904; Fitz-Gerald, *ibidem*, no du 25 juin, *L'accord franco-anglais sur Terre-Neuve*.

et encore imparfaitement peut-être, à raison de cette circonstance que les Français, ne pouvant hiverner à Terre-Neuve et devant s'y rendre tous les ans pour la saison de pêche, trouvaient les emplacements à eux destinés occupés par des nationaux terre-neuviens. Quoi qu'il en soit, après avoir pris une acuité plus grande encore à la fin du siècle dernier, grâce au développement de l'industrie des homarderies, le conflit avait fini par user insensiblement l'énergie des armateurs de pêche qui avaient peu à peu déserté la lutte ; et il ne restait plus qu'une minorité infime des 8.000 à 10.000 exploitants primitifs de 1713 (1). Nous avons donc abandonné des privilèges utiles encore sans doute, mais d'une valeur au fond presque nulle. Le droit de *séchage* était devenu presque un anachronisme cause surtout de l'irritation générale à Terre-Neuve et quant au droit de *pêche*, on vient de voir à quoi il était réduit. Nos pêcheurs, au surplus, ont conservé le droit de pêche sur un pied d'égalité absolue avec les Terre-Neuviens, ainsi que le droit de louer des emplacements pour le séchage. D'autre part, si, par suite des dispositions nouvelles, certains éprouvent des dommages, ils seront équitablement indemnisés (2).

(1) M. Delcassé a affirmé à la Chambre des députés, le 10 novembre 1904, qu'il y avait eu 700 pêcheurs français sur le *French Shore* il y a dix ans et seulement 238 l'année précédente (en 1903); sur 208 emplacements, 5 seulement furent utilisés la même année. Les homarderies, au nombre de quinze, n'emploient actuellement qu'une centaine d'ouvriers français. Conf. Moncharville, *Les accords franco-anglais. La convention concernant Terre-Neuve*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1904, t. XI, pp. 649 et 650.

(2) L'indemnité sera fixée par un tribunal arbitral composé d'un officier de chaque nation ; et, s'il y a désaccord entre les deux arbitres, on désignera un surarbitre suivant l'article 32 de la con-

Enfin, en vertu d'un acte législatif de Terre-Neuve (bait bill) de 1886, le droit de vendre et d'acheter la boëtte ou appât destiné à amorcer la morue, avait été subordonné, pour nos pêcheurs, à des conditions rigoureuses de nature à rendre la pêche à peu près impossible sur le *French Shore* et sur le grand banc de Terre-Neuve (1). Or, ce qui n'est point à dédaigner, la convention maintient le droit de pêche de la boëtte sur le banc français et permet de l'acheter sans restriction sur tout le *French Shore*.

En échange de l'abandon de nos privilèges sur Terre-Neuve, nous obtenons des avantages considérables pour le développement de notre empire colonial dans l'Afrique occidentale, avantages relatifs à la Gambie, aux îles de Los et à la région comprise entre le Niger et le Tchad.

vention de La Haye du 29 juillet 1899, dont il sera question ci-après au chapitre IV du présent livre.

(1) Le bait bill subordonnait le commerce, la vente et l'achat de la boëtte : 1° à une licence délivrée par le Gouvernement ; 2° à un droit de 7 fr. 50 par tonne de jauge pour tous les navires qui exportent la boëtte ou viennent s'en approvisionner à Terre-Neuve. Ces conditions sont actuellement applicables à nos nationaux, s'ils veulent se procurer la boëtte ailleurs que sur le *French Shore*, ce qui est assez gênant. C'est donc avec raison que certains orateurs, notamment M. Deschanel, ont, dans la séance précitée de la Chambre des députés, demandé au Ministre de négocier pour obtenir l'abrogation du bail bill. M. Delcasse a promis d'agir en ce sens sur la motion de la Chambre l'invitant à ouvrir des négociations à ce sujet. Séance de la Chambre des députés du 12 novembre 1904, *Officiel* du 13 novembre. *Débats parlementaires*, Ch. des députés, pp. 2429 et s. Conf. les articles de M. de Caix sur la question du *French Shore*, dans la *Revue des questions diplomatiques et coloniales*, 1904, nos du 16 juin et du 16 octobre 1904. Cpr., au sujet de l'accord franco-anglais, Jaray, *ibidem*, pp. 593 et s., et le volume paru en 1904 avec une préface de M. Hanotaux, sous ce titre : *La politique anglo-française et l'arbitrage international*.

Quant à la Gambie, nous entrons en possession de Yarboutenda et des terrains et points d'atterrissement de cette localité, soit de vingt kilomètres du cours de la rivière dans la partie considérée comme accessible en tout temps aux bâtiments de haute mer, de façon à permettre à nos bâteaux d'atteindre le territoire français, le bief navigable nous étant ouvert, alors qu'il nous avait été fermé jusque-là. La convention du 10 avril 1889 avait placé à l'est de Yarboutenda le point où la frontière anglo-française coupait la Gambie, c'est-à-dire en amont des rapides fermant le bief navigable ; la frontière nouvelle la coupant en aval, l'accès du bief nous est ainsi assuré. Cette concession sera surtout appréciable le jour où le point d'accès à nous dévolu sur la Gambie navigable deviendra le point terminus d'une voie ferrée. Et s'il est reconnu que la Gambie n'est pas navigable jusqu'à Yarboutenda, nous aurons accès sur le fleuve à un point que puissent atteindre nos bâtiments. Le fleuve, enfin, bénéficie du principe général de liberté de navigation, tel que l'Acte de Berlin de 1885 l'a formulé pour les fleuves africains (1). Les îles de Los sont situées à cinq kilomètres de la côte, en face du port récemment fondé de Konakry, capitale de la Guinée française, tête de ligne de notre chemin de fer dans cette région, dont ce groupe commande immédiatement les accès, domine la rade, et auquel il forme comme

(1) Conf. Duchêne, *La convention concernant l'Afrique*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, *loc. cit.*, pp. 655 et s. D'aucuns estimaient qu'on aurait peut-être pu obtenir davantage, peut-être la Gambie entière. Mais déjà la concession accordée a bien son prix. Conf. Millet, *La lutte pacifique entre la France et l'Angleterre*, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 juin 1904, p. 793.

une sorte de digue et de brise-lame naturel (1). Relativement aux régions situées entre le Niger et le Tchad, la France avait un intérêt majeur à assurer la jonction de nos possessions du Soudan avec celles du centre africain, possessions séparées par des déserts infranchissables. Par la convention nouvelle, nous acquérons, sans solution de continuité, une voie du Niger à Zinder et de Zinder au Tchad, voie parcourue déjà par les missions françaises qui y ont trouvé, dit-on, de l'eau et les autres ressources nécessaires pour assurer des communications régulières et normales (2).

La première déclaration concernant l'Egypte et le Maroc contient les dispositions suivantes : L'Angleterre ne changera rien à la constitution politique de l'Egypte, et le Gouvernement français n'entravera point l'occupa-

(1) Au point de vue commercial, les îles de Los n'auront probablement jamais grande importance ; cependant leur acquisition empêchera sûrement la contrebande très active qui s'y pratique au détriment de notre colonie de la Guinée. Mais elles ont surtout un intérêt politique considérable au point de vue de la sécurité du port de Konakry. Conf. Duchêne, *loc. cit.*, pp. 659 et s.

(2) Conf., au sujet de la situation antérieure, Rouard de Card, *Les territoires africains et les conventions franco anglaises*, 1901. La convention du 14 juin 1898 avait tracé, entre le Niger et le Tchad, une frontière qui présentait des inconvénients graves, car, pour ravitailler la garnison de Zinder, il fallait traverser une étendue de sable de plusieurs centaines de kilomètres ou empiéter sur le territoire anglais, sur lequel était située la seule route praticable. La route nouvelle traverse une région sans doute dénuée d'eau en beaucoup de points mais incontestablement préférable. C'est dans la partie où la frontière nouvelle se confond avec le Komadougou, qui n'est presque jamais à sec car il constitue un des cours d'eau les plus importants de cette partie de l'Afrique, que le traité offrira surtout avantage pour la France. Conf. Duchêne, *loc. cit.*, pp. 661 et 662.

tion britannique dans ce pays d'une façon quelconque, notamment en demandant qu'un terme soit fixé pour l'évacuation. Nous reconnaissons donc l'état de fait existant. C'est peut-être un mal au point de vue de notre colonisation africaine ; mais nous ne faisons en somme que consacrer la politique d'effacement que nous pratiquions d'une manière systématique depuis la définitive abdication de 1882. C'est à cette époque qu'il eût fallu agir énergiquement en Egypte et non à l'heure actuelle, comme on l'a dit, avec raison, à la Chambre française et ailleurs (1). Pour manifester la loyauté de ses intentions, le Gouvernement français a donné son adhésion à un projet de décret khédivial annexé à la déclaration, sous réserve de l'approbation des puissances signataires de la convention de Londres de 1885. Le décret octroie au Gouvernement égyptien des facilités financières à des points de vue divers, notamment quant à l'affectation des excédents de la dette. L'organisation et le fonctionnement de la caisse sont remaniés ; les fonctions de cette dernière sont strictement limitées à la perception des revenus affectés et au paiement des coupons. D'autre part, l'Egypte écarte l'immixtion étrangère au sujet de l'administration des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie ; elle reprend sa liberté à propos des emprunts nouveaux, en matière budgétaire et, en partie, en matière fiscale. Cependant les intérêts financiers et autres des nationaux français ne péricliteront point, car nous avons conservé, outre la caisse de la dette restreinte

(1) Cpr. le discours de M. Etienne à la Chambre des députés, séance du 8 nov. 1904, *Officiel*, Débats parlementaires, Chambre, p. 2336. Conf. Politis, *La déclaration concernant l'Egypte*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, *loc. cit.*, p. 675.

comme il vient d'être dit, les capitulations et les tribunaux mixtes. Et, d'autre part, les droits de la science française et des institutions placées sous notre influence spéciale ont été soigneusement réservés. D'une manière générale, les prérogatives dont la France jouissait en Egypte en vertu des conventions et usages, ont été maintenues. Pour témoigner à la France une nouvelle preuve de son amitié, la Russie a tenu à donner la première, en mai 1904, son adhésion au projet que nous venons d'analyser, et celle des autres puissances signataires de la convention de Londres de 1885 est aussi ultérieurement intervenue. On peut aujourd'hui, ainsi que nous le préciserons dans la seconde partie de cet ouvrage, à propos de la matière des protectorats, considérer l'Egypte comme un *protectorat* anglais (1).

Au Maroc (2), en échange de nos concessions en Egypte, on nous a reconnu, en tant que puissance limitrophe sur une vaste étendue, le droit de « veiller à la tranquillité du pays et de lui prêter assistance pour toutes les réformes

(1) Cpr. Jaray, *Notre accord avec l'Angleterre*, dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 juin 1904, p. 479 et *La situation internationale de l'Egypte depuis l'accord franco-anglais du 8 avril 1904*, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1904, 2e série, t. VI, pp. 407 et s.; Despagnet, *La diplomatie de la troisième République*, pp. 85 et s., 292 et s., 527 et s., 689 et s.; Aubin, *Les anglais aux Indes et en Egypte*, 1899; Politis, *loc. cit.*, p. 675; Goblet, dans la *Revue politique et parlementaire*, 1904, p. 238.

(2) Conf. sur la situation antérieure du Maroc, Rouard de Card, *Les traités entre la France et le Maroc*, 1898; *La frontière franco-marocaine et le protocole du 20 juillet 1901*, 1902; *La France et les autres nations latines en Afrique*, 1903. Cpr. Despagnet, *La diplomatie de la troisième République*, pp. 408, 605, 759 et de Lapradelle, *La déclaration concernant le Maroc*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, *loc. cit.*, p. 701 et s.

administratives, économiques, financières et militaires dont il a besoin ». C'est, en fait, l'établissement d'un *protectorat* français sur le Maroc, bien que le nom de protectorat ne soit pas prononcé pas plus qu'il ne l'a été pour l'Egypte, et que le Gouvernement français déclare qu'il n'a pas l'intention de changer l'état politique existant (1). Au surplus, le protectorat est indispensable à ce malheureux pays en proie à une guerre intestine interminable, dont le pouvoir central livré à ses propres forces ne viendra jamais à bout. Les droits de la Grande-Bretagne au Maroc, résultant des traités conventions et usages, ont été sauvegardés comme l'avaient été ceux de la France en Egypte.

Les deux Gouvernements ont pris l'engagement de maintenir en Egypte et au Maroc le principe de la liberté commerciale ou de la *porte ouverte*. Le commerce des deux contractants avec les deux pays jouira du même traitement que le transit par les possessions françaises et britanniques en Afrique. Cet engagement réciproque sera valable pour une période de trente ans, avec clause de tacite réconduction de cinq ans en cinq ans, faute de dénonciation au moins un an à l'avance. Les fonctionnaires français en Egypte et anglais au Maroc seront traités sur le même pied d'égalité. Le Gouvernement anglais, pour assurer le libre passage du canal de Suez, donne son adhésion aux stipulations du traité du 29 octobre 1888, adhésion qui était, jusque-là, subordonnée à son évacuation de l'Egypte (2). Enfin, pour assurer la

(1) Conf. en ce sens Rouard de Card, *Le protectorat de la France sur le Maroc*, 1905, *passim* et conclusion.

(2) Conf. sur ce traité et la situation spéciale qui résultait de l'abstention de l'Angleterre, Politis, *loc. cit.*, pp. 696 et 697.

neutralité et le libre passage du détroit de Gibraltar, aucune fortification ou ouvrage statégique ne sera élevé sur la partie de la côte comprise entre Melilla et les hauteurs qui dominent la rive droite du Sebou exclusivement.

L'article 8 de la déclaration dispose que « les deux gouvernements, s'inspirant de leurs sentiments sincèrement amicaux pour l'Espagne, prennent en particulière considération les intérêts qu'elle tient de sa position géographique et de ses possessions territoriales sur la côte marocaine de la Méditerranée, et au sujet desquels le Gouvernement français se concertera avec le Gouvernement espagnol ». On communiquera, est-il ajouté, à l'Angleterre l'accord qui pourrait intervenir sur ce point entre la France et l'Espagne. Ces deux derniers pays, qui avaient déjà conclu, à la date du 26 février 1904, un traité d'arbitrage permanent semblable aux traités franco-anglais et franco-italien dont il a été parlé ci-dessus, se sont entendus, sur la question du Maroc, par un accord resté secret ayant fait l'objet d'une déclaration du 7 octobre 1904. La déclaration énonce l'adhésion de l'Espagne à la déclaration franco-anglaise du 8 avril 1904 et l'affirmation de la communauté entière de vues des cabinets de Paris et de Madrid, relativement à l'intégrité des possessions marocaines sous la souveraineté du Sultan. L'Espagne conserve sur la côte septentrionale ses établissements existants ou » *Presides* » (1),

(1) Ces *Presides* sont de peu d'importance. Ils sont limités à Melilla, au Penon de Velez et au rocher d'Alhucemas. Conf. René Millet, *L'accord franco-espagnol et la politique de liquidation*, dans la *Revue politique et parlementaire*, t. XLII, 1904, p. 210 ; de Lapradelle, *loc. cit.*, pp. 743 et s.

et elle se réserve, au bout d'une période de quinze années, de réclamer une zone d'influence déterminée, naturellement localisée à la partie septentrionale (1). C'est donc par un accord non divulgué que la question marocaine a été réglée entre la France et l'Espagne. Constitutionnellement le procédé est régulier, conformément à l'article 8 de la loi des 16-18 juillet 1875. Il semble toutefois que l'accord anglo-français aurait été discuté dans des conditions bien meilleures, si la convention franco-espagnole qui en est le prolongement, avait été connue (2).

(1) M. René Millet dit : « A coup sûr, toute la côte, depuis Melilla jusqu'à Larrache, y compris Tanger, c'est-à-dire tout le détroit et la partie du Maroc qui regarde la Méditerranée, sont dans le lot espagnol ». *Loc. cit.*, p. 294.

(2) Conf., sur ce point, les critiques de M. Millet, *loc. cit.*, p. 219. Aux pages 221 et 222, M. Millet dit : « Ce délai de quinze ans qu'il paraît difficile de révoquer en doute, semble particulièrement fâcheux..... Plus on fera de mystère sur ce régime éventuel, plus le provisoire donnera de malaise..... » Dans un ouvrage paru en 1905 sous ce titre : *Les relations de l'Espagne et du Maroc pendant les XVIIIe et XIXe siècles*, M. Rouard de Card considère comme de très peu d'importance les *droits historiques* de l'Espagne sur le Maroc, *conclusion*, p. 169. Conf. Franklin, *L'accord franco-espagnol au sujet du Maroc* dans la *Revue des questions diplomatiques et coloniales*, 1904, pp. 465 et s. Dans le journal le *Temps* du 19 octobre, M. Etienne suppose que les intérêts de l'Espagne, garantis par l'accord resté secret, ne peuvent pas être d'ordre politique car la situation privilégiée de la France auprès du Sultan en serait affectée, mais d'ordre purement économique, en sorte que l'Espagne serait associée à *la partie économique de notre pénétration pacifique* et aurait, par suite, sa part des ports à creuser, des ponts à édifier, des chemins de fer à construire, etc., dans la région où elle a ses intérêts reconnus.

La question marocaine a été abordée aux Cortès, à propos de la discussion du budget des affaires étrangères, en décembre 1904. Des discours soit des représentants soit du ministre des affaires étrangères, il est résulté que l'Espagne entend prendre au sérieux le rôle à elle

La seconde déclaration, dans la partie concernant le Siam, met fin à une divergence d'interprétation de la convention anglo-française du 15 janvier 1896. Chaque contractant reconnaît désormais à l'autre sa sphère d'influence à l'est et à l'ouest du bassin de la Meinam, la sphère orientale, c'est-à-dire le bassin du Mékong, relevant de l'influence française, et la sphère occidentale, de l'influence anglaise. Le nouveau traité franco-siamois du 13 février 1904 se trouve ainsi ratifié en fait par la Grande-Bretagne, ce qui met son exécution hors de doute. Les deux parties répudient, au surplus, toute espèce de pensée d'annexion des territoires siamois ; mais chacune se réserve son droit d'action dans son domaine respectif, la France notamment, à l'effet de prendre toutes les mesures de contrôle et de garantie nécessaires pour la sécurité de ses possessions indo-chinoises (1).

En ce qui concerne Madagascar, où la Grande-Bretagne avait cru devoir, dans le passé, élever des contesta-

dévolu au Maroc. Les députés ont demandé l'envoi de commerçants et d'instituteurs ; le ministre a déclaré que la représentation espagnole au Maroc serait maintenue au même titre que la représentation française. Il a ajouté que le Gouvernement ferait tout ce qu'il pourrait pour étendre l'influence espagnole, mais que c'était là une œuvre aussi nationale que gouvernementale, en sorte que les particuliers devaient seconder l'initiative de l'Etat. Les avis les plus divers ont été émis au sujet de la portée réelle de l'entente franco-espagnole sur le Maroc, en présence du mystère regrettable dont cette entente a été entourée. Conf. Leroy-Beaulieu, dans l'*Economiste français* du 15 octobre 1904 ; de Lapradelle, *loc. cit.*, p. 744 et les citations.

(1) Conf. Despagnet, *ibidem*, pp. 546 et s., 781 et s., et Paisant, *La déclaration concernant le Siam*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, *loc. cit.*, pp. 730 et s.

tions au sujet des tarifs douaniers établis après l'annexion française, la seconde déclaration contient une renonciation formelle à toute prétention semblable. Ainsi, notre situation dans la grande île africaine devient incontestée (1). Il est ajouté que les difficultés qui avaient surgi à propos de Zanzibar, seront l'objet d'un accord ultérieur, où l'on aura, pour la souveraineté anglaise, les égards qui ont été accordés à la nôtre à Madagascar (2).

Enfin, aux Nouvelles-Hébrides, la déclaration décide qu'il sera proposé de concert un arrangement, lequel, sans impliquer aucune modification dans le *statu quo* politique, mettra fin aux difficultés résultant de l'absence de toute juridiction dans ces îles. D'autre part, une commission sera nommée pour le règlement des différends fonciers des ressortissants respectifs des contractants (3).

Les accords que vous venons d'analyser, ont une importance considérable ; et voilà pourquoi nous avons insisté sur leurs dispositions (4). Ils assurent le libre développement des domaines coloniaux et du commerce international ; ils augmentent les chances de paix générale ; enfin, ils enlèvent, pour la première fois, toute cause de conflit entre deux nations qui avaient eu, jus-

(1) Conf. Despagnet, *ibidem*, pp. 345 et s., 707 et s.

(2) Conf. Duchêne, dans la *Revue générale de droit intern. public, loc. cit.*, pp. 754 et 755.

(3) Conf., sur la situation existante aux Nouvelles-Hébrides, Politis, *La condition internationale des Nouvelles-Hébrides*, 1901, et dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1901, t. VIII, pp. 121 et s., 230 et s. Sur la portée des arrangements de 1904, le même dans la même *Revue, loc. cit.*, pp. 755 et s.

(4) Conf., Pic, *Les récentes conventions franco-anglaises envisagées au point de vue social* dans *Les questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, 1904, pp. 196 et s.

qu'ici, en beaucoup de points, des intérêts opposés. L'ancienne et légendaire rivalité franco-anglaise peut donc faire place à une amitié sincère, si l'on évite de réveiller désormais le vieil antagonisme et si l'on sait faire fonctionner, aussitôt que le besoin s'en fera sentir, le traité d'arbitrage permanent. Dans un message du 2 décembre 1872, le président de l'Union américaine se réjouissait de voir, pour la première fois, dans leur histoire comme nation, les Etats-Unis sans contestation avec la Grande Bretagne. Nous croyons que les accords franco-anglais de 1904 comportent la même appréciation. Quelle suite donnera le siècle qui commence à cet heureux début des rapports franco-anglais? C'est le secret de l'avenir; mais nous pouvons affirmer que rarement situation aussi favorable pour l'entente amicale s'est présentée dans les rapports des deux peuples.

Le système de l'entente cordiale par la voie du traité d'arbitrage permanent n'est point resté limité aux peuples dont nous venons de parler. Par des traités semblables à ceux que nous venons d'indiquer, la France s'est liée avec d'autres Etats; et son exemple a été suivi par un certain nombre de puissances. Nous donnerons l'indication et l'analyse de ces traités quand nous étudierons, au chapitre suivant, la théorie générale du traité d'arbitrage permanent.

§ II

La question d'Orient

Arrivons maintenant à ce point particulier de la politique européenne, auquel on a donné le nom de *Question d'Orient*, question qui a soulevé beaucoup de diffi-

cultés et est encore grosse de complications probables. La question d'Orient est le résumé et le résultat des diverses interventions des puissances européennes dans les affaires de l'Empire ottoman. Cette intervention, qui a commencé avec la décadence de cet Empire, s'est produite le plus souvent sous forme collective ; aussi, basée soit sur les traités, soit sur la défense des droits de l'humanité, violés au préjudice des sujets chrétiens de la Turquie, a-t-elle fait considérer cette dernière comme placée sous le contrôle, la tutelle ou la curatelle du concert européen (1).

Le traité de Kustschuk-Kaïnardji du 21 juillet 1774 porta la première atteinte à la souveraineté ottomane ; et ses dispositions furent confirmées par celui de Bucarest du 28 mai 1812, qui donna à la Russie sa frontière du Pruth (2). Par l'article 8 de ce traité, des avantages analogues à ceux dont jouissaient déjà les sujets grecs de la Porte dans l'archipel, étaient stipulés au profit des Serbes qui s'étaient révoltés contre cette dernière et avaient fait cause commune avec les Russes dans les grandes guerres européennes. Les Serbes n'avaient à

(1) Despagnet, *Droit inter.*, §§ 210 et s., et *La diplomatie de la troisième République*, pp. 22 et s., 159 et suiv., 484 et s., 642 et s.; Bry, *loc. cit.*, §§ 104 et s. Conf. Vié, Thèse de Toulouse de 1900, sur *Les principales applications du droit d'intervention des puissances européennes dans les affaires des Balkans*. Conf. Benoit Brunswick, *Le traité de Berlin*, 1878 ; d'Avril, *Négociations relatives au Congrès de Berlin ;* Bluntschli, *Le traité de Berlin* dans la *Revue de dr. int. et de législat. comp.*, aux tomes XI, XII et XIII ; Max Choublier, *La question d'Orient depuis le traité de Berlin* ; de Laveleye, *La péninsule des Balkans*, 1886; Saripolos, dans la *Revue de droit int. et de législat. comp.*, aux tomes XI et XIII ; Henri Martin, *La Russie et l'Europe*, 1866.

(2) Travers-Twiss, *loc. cit.*, I, pp. 121 et s.

payer que des contributions peu onéreuses, et leurs affaires devaient être gérées par leurs concitoyens seuls investis du droit de percevoir les impôts.

L'intervention collective des puissances européennes se produisit, pour la première fois, à propos de la révolution grecque de 1821. La nation hellénique avait subsisté, bien qu'incorporée dans les conquêtes de l'Islam ; une vaste association nationale appelée *Hétairie* fut fondée qui aida puissamment au mouvement insurrectionnel. La Porte essaya de le réprimer en lançant sur la Grèce le pacha d'Egypte, Mehemet-Ali, dont les atrocités sans nom finirent par émouvoir l'Europe. Grâce à l'intervention des puissances, fut signé le traité de Londres du 6 juillet 1827, lequel fut porté à la connaissance de la Porte par une déclaration collective des signataires. Le protocole de Londres du 3 février 1830 consacra officiellement la complète indépendance de la Grèce.

Tandis que la première intervention collective dans les affaires de l'Empire ottoman s'était produite contre ce dernier, la seconde, au contraire, eut lieu en sa faveur, de 1839 à 1841, pour le règlement d'un conflit survenu entre le Sultan et le Pacha d'Egypte. Ecarté de la Grèce, Méhemet-Ali essaya de trouver des compensations ailleurs et envoya, en 1831, son fils conquérir la Syrie, dont le gouvernement lui fut donné en 1833. Puis, il entreprit contre la Porte une campagne dans laquelle celle-ci aurait succombé sans l'aide de l'Europe. Le traité de Londres du 15 juillet 1841 posa, pour la première fois, le principe de l'intégrité de l'Empire ottoman considéré comme indispensable à l'équilibre européen. Ce traité fut remplacé par celui du 13 juillet 1841 garantissant au Pacha l'Egypte héréditaire.

La troisième intervention collective se produisit à la suite de la guerre de 1853-54 entre la Russie et la Porte, celle-ci soutenue par la France et l'Angleterre. Elle aboutit à l'important traité de Paris du 30 mai 1856, qui devint la base du droit public européen dans les rapports des puissances avec la Turquie. Cette dernière était admise à participer aux avantages de ce droit public européen ; son indépendance et son intégrité territoriale étaient assurées en commun par les puissances, sous la garantie collective desquelles était désormais placé l'Empire ottoman.

En 1860, les puissances intervinrent de nouveau à l'occasion de massacres dont les chrétiens avaient été victimes en Syrie ; ce pays fut occupé par les troupes européennes jusqu'au 15 mars 1861 et évacué ensuite sous la condition que l'administration du Liban serait réorganisée d'après un projet élaboré par une commission internationale.

En 1875, une insurrection éclata en Herzégovine et les puissances offrirent leur médiation entre les insurgés et la Porte. Dans une note collective étaient indiquées les réformes que cette dernière se déclarait prête à accepter, quand l'assassinat des Consuls à Salonique, le 6 mai 1876 (1), vint précipiter les événements. Le memorandum de Berlin du 13 mai 1876 exprimait la nécessité urgente de peser sur le Gouvernement ottoman pour l'amener à remplir les engagements par lui pris vis-à-vis l'Europe. Mais les puissances se divisèrent, et la Grande-Bretagne refusa d'adhérer au memorandum, sous le prétexte qu'il portait atteinte à la souveraineté du

(1) Potel, *Aperçu historique des affaires d'Orient*, pp. 123 et s.

Sultan (1). Cependant les massacres et les excès de toute sorte commis en Bulgarie par les Bachi-bozouks, sorte de horde à peu près sauvage, motivèrent, en Angleterre même, une éclatante protestation de l'un des plus grands hommes d'Etat du siècle dernier, M. Gladstone, qui flétrit publiquement les « *horreurs bulgares* » (2). Une conférence se réunit à Constantinople vers la fin de 1876 ; elle dut se clôturer au début de 1877, à la suite du refus absolu des délégués turcs d'accepter les propositions des puissances. Un protocole fut alors arrêté à Londres, le 19-31 mars 1877, par les représentants des grandes puissances, réclamant l'amélioration de la condition des populations chrétiennes en Turquie et l'application des réformes sous la surveillance de l'Europe.

L'année 1878 marque une nouvelle et plus importante atteinte à l'intégrité de l'Empire ottoman. A la suite d'une guerre désastreuse pour la Turquie, avait été conclu avec la Russie le traité de San-Stefano du 19 février-3 mars 1878, qui tranchait complètement la question d'Orient en rejetant hors d'Europe les Turcs, auxquels étaient enlevées la plupart de leurs possessions européennes. Spécialement était créée une grande Bulgarie allant du Danube et de la mer Noire à la Méditerranée. Mais l'Europe, à l'instigation de l'Angleterre et de l'Allemagne, s'opposa à l'exécution du traité de San-Stefano et un Congrès fut réuni à Berlin qui aboutit au traité de ce nom, du 13 juillet 1878. Ce traité a divisé la grande Bulgarie en trois tronçons, donné à l'Autriche-Hongrie

(1) Potel, *ibidem*.

(2) *Bulgarian horrors and the question of the East*, by the R. Hon. W. E. Gladstone, M. P. Conf. Rolin-Jaëquemyns, *Le droit internat. et la question d'Orient*, 1876, p. 46.

l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine (1), reconnu l'indépendance complète de la Serbie, de la Roumanie et du Monténégro, et promis l'application de réformes et améliorations nécessaires en Crète et en Arménie.

En 1896, l'Europe s'est émue à nouveau, à la suite de massacres épouvantables commis en Arménie ; mais les jalousies ont empêché toute entente entre les puissances. Un peu plus tard, l'attention de celles-ci a été sollicitée encore par la dernière insurrection crétoise. Poussée par le sentiment national, la Grèce débarqua des troupes en Crète et déclara la guerre à la Turquie. Battue, la Grèce dut signer, le 4 décembre 1897, un traité humiliant qui a néanmoins eu ce bon résultat de soustraire enfin la Crète à la domination turque devenue purement nominale. Le prince Georges, second fils du roi des Hellènes, a été nommé haut commissaire des puissances dans l'île (2).

Après s'être occupée de la Crète, l'Europe a dû songer à la Macédoine. Dans ce malheureux pays, objet des

(1) Conf. Despagnet, *La diplomatie de la troisième République*, pp. 22 et s.; Bluntschli dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, t. XIII, p. 582 ; de Neumann, *ibidem*, t. XI, p. 38 ; Chamberlain, *La Bosnie sous le protectorat de l'Autriche*, dans la *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, 1892 ; Choublier, *loc. cit.*, pp. 91 et s.; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 347.

(2) Sreit, *La question crétoise au point de vue international* dans la *Revue de droit int. pub.*, tomes IV, 1897, pp. 61 et s., 446 et s. et VIII, 1900, pp. 5 et s., 301 et s. On consultera, au sujet des aspirations de la Crète vers sa réunion à la Grèce et des idées du prince Georges sur ce point, le *Memorandum* adressé aux Puissances par ce dernier en novembre 1904, document rapporté dans la *Revue générale de droit international public*, 1904, t. XI, Documents, pp. 39 et 40.

ambitions à la fois des Grecs, des Bulgares et des Serbes (1), qui tous élèvent sur lui des prétentions rivales plus ou moins basées sur les données historiques et ethnographiques, la guerre est constamment à l'état latent; chaque printemps, des bandes organisées par d'actifs comités nationaux y renouvellent l'agitation. Les puissances ont essayé d'imposer au Sultan des mesures qui, là comme ailleurs, sont restées à l'état théorique. En dernier lieu a été élaboré et consigné dans une note du 22 octobre 1903, un programme de réformes et de contrôle issu de conférences dites de *Mürzsteg*, auxquelles avaient participé la Porte ottomane, l'Autriche-Hongrie et la Russie, ces deux dernières agissant en vertu d'une délégation du concert des puissances signataires du traité de Berlin. Le contrôle consiste dans l'adjonction, pour deux ans, d'un agent civil russe et autrichien à l'inspecteur général ottoman commissaire des réformes et dans la remise du commandement de la gendarmerie réorganisée à un général européen qui a été pris parmi les officiers italiens (2).

La question d'Orient dont nous avons résumé les principaux épisodes, présente les dangers les plus graves pour la paix de l'Europe, à raison soit des sympathies ardentes qu'inspire, parmi les populations libérées du joug musulman, le sort de celles qui y sont encore soumises, soit des compétitions que soulève la succession du personnage qu'un empereur de Russie appelait,

(1) Kebedgy, *La question macédonienne*, dans la *Revue de droit internat. et de législation comparée*, 2e série, t. VI, 1904, pp. 5 et s.; Choublier, *loc. cit.*, pp. 307 et s.

(2) Conf. Messimy, *La Macédoine et les réformes* dans la *Revue politique et parlementaire*, 1905, pp. 256 et s.

il y a longtemps déjà, *l'homme malade*. La Russie, l'Angleterre, l'Autriche et peut-être l'Allemagne se considèrent comme les héritiers présomptifs de l'Empire ottoman, en sorte qu'un conflit aigu peut constamment sortir de ces prétentions contradictoires.

Pour prévenir ce danger, d'aucuns ont proposé de proclamer purement et simplement la déchéance de l'Empire ottoman, les Turcs étant refoulés en Asie d'où ils sont venus. Constantinople serait alors érigée en capitale d'une fédération slave, ou bien en ville libre placée sous la garantie des puissances. D'autres repoussent cette solution brusque ; parmi eux, M. Rolin-Jaëquemyns se prononce pour l'établissement d'une *commission européenne de curatelle*, représentant à Constantinople les intérêts des chrétiens et ayant pour mission de surveiller l'exécution des réformes indispensables, si souvent promises et jamais réalisées. Il estime que la Porte devrait, en outre, « être mise en état de *liquidation*, afin qu'on pût reconnaître progressivement l'autonomie aux provinces qui s'affranchiraient de son joug ; et, à l'image de la Suisse, le reste du territoire turc avec Constantinople pour capitale, deviendrait une fédération (1).

Les évènements, en se précipitant, finiront par amener, sous une forme ou sous une autre, ce que l'éminent publiciste appelle la *liquidation* de la Turquie ;

(1) Conf., sur ces points les articles consacrés par M. Rolin-Jaëquemyns à la question d'Orient, dans la *Revue de droit internat. et de législation comp.*, 1876-77, pp. 293 et s., 1878, pp. 1 et s., 1886, pp. 373 et s., 506 et s., 591 et s., t. XIX, pp. 284, 285; 1889, pp. 291 et s. Conf. Kebedgy, *loc. cit.*, p. 34 ; de Laveleye, *loc. cit.*, t. II, pp. 281 et s. ; Lorimer, *The denationalisation of Constantinople*, 1876 ; Kamarowski, *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1888, pp. 140 et 141.

mieux vaudrait donc que cette liquidation eût lieu à l'amiable, par l'entente mutuelle des puissances, qu'à la suite de l'un de ces conflits sanglants, aux conséquences incalculables, qui ont déjà donné à la question d'Orient un renom si tristement célèbre. En tout cas, il est un certain nombre de points sur lesquels on pourrait et on devrait se mettre immédiatement d'accord, parce qu'ils s'imposent d'eux-mêmes et que leur solution simplifierait d'autant le problème oriental. Il conviendrait, dès lors, de reconnaître nettement et franchement les faits à peu près acquis, et d'accepter l'annexion définitive à l'Autriche de la Bosnie et de l'Herzégovine, et de la Crète à la Grèce, ainsi que la réunion de la Roumélie orientale à la Bulgarie, cette dernière étant érigée en royaume indépendant comme la Serbie et la Roumanie. Nous essayerons de démontrer, dans la seconde partie de cet ouvrage, que la Bulgarie est aujourd'hui, en fait, absolument indépendante, car les textes sur lesquels s'appuie la suzeraineté ottomane sont tombés en désuétude. Au point de vue de la raison, on ne voit pas pourquoi la condition de la Bulgarie serait différente de celle des autres petits royaumes balkaniques, puisque le Sultan accepte de traiter avec elle sur un pied de parfaite égalité. Par exemple, en effet, on constate, dans un accord du 11 avril 1904, que la Bulgarie promet à la Porte son appui pour la surveillance et la poursuite des comités et bandes insurrectionnels organisés sur son territoire dans le but de fomenter des troubles en Macédoine, tandis que le Sultan s'engage de son côté à accomplir les réformes stipulées quant à ce pays entre son gouvernement et ceux d'Autriche-Hongrie et de Russie. Il conviendrait que la Macédoine fût, comme l'est actuelle-

ment la Crète, dotée de l'autonomie, sous la suzeraineté purement nominale de la Turquie, avec un gouverneur général chrétien, jusqu'au jour où elle serait érigée en principauté indépendante. Même condition devrait être faite à l'Albanie, où les mêmes causes produiront nécessairement les mêmes effets que dans les autres parties de l'Empire ottoman, bien qu'il faille tenir compte de ce fait que les musulmans sont en majorité dans ce pays. En Asie, enfin, la situation misérable de l'Arménie doit également attirer l'attention de l'Europe, qui a trop longtemps laissé les mains libres à la politique de l'absolutisme et de l'impitoyable répression. Si les provinces diverses dont nous venons de parler étaient jugées trop peu importantes pour former, même avec le temps, des Etats absolument indépendants, elles pourraient être groupées en une fédération dont Constantinople deviendrait la capitale neutralisée. On a également songé, dans certains milieux, après l'expulsion complète des Turcs d'Europe et l'érection de Constantinople en ville internationalisée administrée ou surveillée par une commission européenne, à la réunion de toutes les principautés, royaumes et provinces balkaniques en une vaste fédération qui deviendrait le contrepoids des ambitions russe ou autrichienne (1).

(1) Conf., sur les divers aspects de la question d'Orient, notre *Traité* précité de l'*Arbitrage international*, au § 541. Cpr., à des points de vue divers : Charmes, *L'avenir de la Turquie*, 1882 ; Bluntschli, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1879, pp. 38 et s., 1881, p. 582, 1888, p. 139 ; Bikélas, *Le rôle et les aspirations de la Grèce dans la question d'Orient*, 1885 ; Broussali, *Les revendications de l'Arménie*, dans la *Revue française de l'étranger et des colonies*, t. III, pp. 199, 507 et s. ; Engelhardt, *Les réformes en Macédoine*, dans la *Revue du droit public*, 1901, t. XVII, pp. 197 et s.

Les diverses solutions que nous venons d'indiquer devraient être délibérées et adoptées dans une Conférence générale internationale, qui seule aurait l'autorité voulue pour prendre et imposer les résolutions nécessaires. En attendant, l'Europe a le droit et le devoir (le devoir bien plus que le droit) d'obtenir, par tous les moyens possibles, l'établissement d'un *modus vivendi* acceptable pour les populations chrétiennes de l'Empire ottoman. En atermoyant, elle manque à toutes les obligations qne lui imposent soit les traités, soit le sentiment de la conscience et de la solidarité internationales, et risque de laisser se produire de nouveaux excès et de nouvelles causes de discorde, dont les gouvernants actuels porteront la lourde responsabilité devant l'histoire.

La situation politique dans les Balkans est aujourd'hui dominée par une double orientation. La Roumanie se trouve inféodée depuis longtemps à la triple alliance, prenant le mot d'ordre à Vienne, tandis que le Montenegro n'a cessé, à l'inverse, de suivre l'influence de Saint-Pétersbourg. La Serbie s'est longtemps orientée du côté de l'Autriche, principalement sous le roi Milan. Au contraire, la dynastie nouvelle des Karageorgevitch semble vouloir se tourner vers la Russie, comme l'a fait également la Bulgarie depuis la fin du régime stambouloviste. En présence de ces oscillations répétées, qui les laissent souvent dans la plus grande incertitude, l'Autriche-Hongrie et la Russie ont cherché à se mettre conventionnellement d'accord ; et, par une entente d'avril 1897, ont partagé la péninsule des Balkans en zones d'influence pleine et restreinte, dont le périmètre n'est connu que très approximativement. La

Serbie et la Bulgarie ont, d'autre part, dans une entrevue des souverains à Nisch, inauguré, en mai 1904, à propos de l'anniversaire de la défaite de Kossovo de 1389, qui fit sombrer l'indépendance serbe, une entente dans laquelle le Montenegro est entré, à son tour, quelques mois plus tard. Cette triplice balkanique, placée sous le protectorat moral de la Russie, représentera les intérêts slaves, par opposition à la politique autrichienne de la Roumanie.

ARTICLE II

LES RELATIONS DE L'EUROPE ET DE L'ASIE

En 1894, les deux grandes puissances de race jaune entraient en conflit. A l'étroit dans ses îles ouvertes depuis trente ans aux idées européennes, pourvu d'une armée et d'une flotte qui, l'expérience l'a prouvé, pouvaient supporter la comparaison avec celles des plus grandes nations, le Japon avait bien compris la faiblesse absolue de la Chine. Prenant pour prétexte l'anarchie qui régnait en Corée et la nécessité d'y rétablir l'ordre, le Mikado engagea les hostilités, s'empara de la Corée, de la Mandchourie méridionale, de Port-Arthur, de Weï-Haï-Weï, et, menaçant Pékin, imposa à son adversaire le traité de Shimonoseki du 17 avril 1895, par lequel il obtenait Formose, les Pescadores, Port-Arthur, une partie du Liao-Toung et de la Mandchourie. En même temps, l'indépendance de la Corée était reconnue (1).

(1) Consulter, sur l'ensemble de la question chinoise, les remarquables études de M. de Lapradelle, dans la *Revue générale de*

Mais la Russie s'émut à l'idée que le Japon se trouvait ainsi maître du golfe de Tien-Tsin et de la route de Pékin, dont la faiblesse, désormais avérée, de la Chine devait rendre l'accès facile. Elle songeait d'ailleurs elle-même, très probablement déjà, à la Mandchourie et il lui déplaisait de se voir prévenue. Elle s'entendit donc avec la France et l'Allemagne, et obligea le Japon, le 22 septembre 1895, à rétrocéder tous les territoires chinois continentaux qui lui avaient été attribués par le traité de Shimonoseki (1).

Ainsi s'ouvrait une *question d'Extrême-Orient*. C'était au nom de l'intégrité de l'Empire du Milieu que l'on avait relégué le Japon dans ses îles ; mais les puissances européennes, et surtout la Russie, avaient agi avec l'arrière-pensée de reprendre aux mains débiles de l'empereur chinois les territoires arrachés au Mikado ; et ce qui s'est passé par la suite l'a bien montré. La Chine dut recourir à des emprunts nécessaires pour payer l'indemnité de guerre, pour se monter en armes et en navires, pour faire face aux nouveaux travaux publics et spécialement à ceux des chemins de fer, qui allaient se multiplier par suite des rapports devenus de plus en plus fréquents avec les étrangers à raison du principe de la liberté commerciale générale stipulée par le traité de Shimonoseki. La Russie fournit les premiers cinq cents millions de l'indemnité japonaise, et une banque sino-russe fut créée,

droit international public, 1901, t. VIII, pp. 272 et s., 1902, t. IX, pp. 49 et s., 367 et s., 1903, t. X, pp. 472 et s., et les bibliographies très documentées de l'auteur.

(1) Conf. Nagao-Ariga, *La guerre sino-japonaise*, 1896, pp. 289 et s., Cpr. la *Chronique des faits internat.*, dans la *Revue générale de droit internat. public*, I, 1894, pp. 459 et s. et II, 1895, pp. 118 et s., 447 et s.

avec garantie de surveillance des douanes chinoises par le gouvernement russe. Vers la fin de 1896, les deux Etats signaient à Pékin la convention Cassini, demeurée d'abord secrète, qui assurait à la Russie l'autorisation de faire continuer le Transsibérien à travers la Mandchourie, avec promesse d'obtenir plus tard la préférence pour la concession du chemin de fer de Chang-Haï-Kouan à Moukden et à Kirin et aussi la faculté d'exploiter les mines de la Mandchourie situées dans le voisinage des voies ferrées et de faire garder celles-ci par les troupes nécessaires. La baie de Kiao-Tchéou était louée pour quinze ans, afin de servir d'abri à la flotte russe en hiver, pour le cas de complications survenues en Extrême-Orient. La Chine s'engageait à ne céder à aucune autre nation Port-Arthur et Ta-Lien-Wan, où les troupes russes devaient se concentrer, si la Russie se trouvait ultérement engagée dans une guerre en Extrême Orient.

Le Japon avait commencé le démembrement de la Chine par Formose ; la Russie suivait et l'Allemagne ne voulut pas rester en arrière. Prenant prétexte du meurtre de deux missionnaires d'origine allemande, le Kaiser fit occuper la baie de Kiao-Tcheou ; et le traité de Pékin, du 6 mars 1898 lui donna *à bail* (c'est-à-dire au fond en toute souveraineté), pour une durée de quatre-vingt-dix-neuf ans, tout le bassin intérieur du golfe de ce nom, jusqu'à la limite des hautes eaux, avec droit de construction et de fortification de tous établissements jugés nécessaires. Au Nord et au Sud, étaient jointes d'importantes langues de terre en bordure, jusqu'à la délimitation naturelle des collines contiguës, ainsi que les îles situées à l'extérieur et en face du golfe. Si le point choisi ne remplissait pas les conditions vou-

lues, le Gouvernement allemand pouvait lui substituer tel ou tel autre point de la côte chinoise paraissant mieux réaliser le but voulu. L'Allemagne s'est ainsi implantée au Chan-Toung, établissant dans la baie de Kiao-Tcheou l'un des beaux ports modernes de l'Extrême-Orient, créant des chemins de fer et acquérant le privilège de l'exploitation des mines dans les zones les plus riches du Chan-Toung. On a vu que le traité Cassini stipulait la location de la baie de Kiao-Tcheou pour quinze ans au profit des Russes ; mais ces derniers ne voulurent point élever de difficultés à cet égard, car ils avaient déjà des visées plus hautes ; et ainsi le Chan-Toung, peuplé, fertile, d'un bon climat, a constitué, pour l'Allemagne, une conquête précieuse, lui donnant, comme l'a dit avec raison M. de Bulow au Reischtag, « une porte d'entrée commerciale dans le continent chinois, telle que la France en a une au Tonkin, l'Angleterre à Hong-Kong et la Russie dans le Nord ».

Le 18 décembre 1897, la Russie occupait Port-Arthur, la grande forteresse qui commande le Pé-tchi-li et couvre Pékin par mer. En agissant ainsi, elle avait su très habilement se donner l'apparence de défendre la Chine contre l'Allemagne et de persévérer dans la politique de l'intégrité de l'Empire du Milieu. Un traité, signé à Pékin le 15/27 mars 1898, cédait en usufruit à la Russie, pour un terme de vingt-cinq ans, renouvelable d'un commun accord, Port-Arthur et Ta-Lien-Wan, avec les territoires y attenant et les eaux territoriales en dépendant, sous réserve des droits de souveraineté de la Chine. La Russie obtenait le droit d'élever des forts, des casernes et d'organiser la défense à son gré. Elle pouvait établir une ligne de chemin de fer destinée à relier ces points

au Transsibérien. Et, effectivement, le Transmandchourien, s'embranchant à Bédouné sur le Transsibérien, aboutit à Wladivostok, avec embranchement de Girin sur Port-Arthur et Ta-Lien-Wan. Les troupes russes étaient autorisées à stationner en Mandchourie pour la protection de ces voies ferrées. La Russie avait ainsi un port libre de glaces comme terminus de son Transsibérien.

A partir de ce moment, les atteintes à l'intégrité de la Chine se généralisent. La France (5 avril 1898) obtient la cession à bail, aux mêmes conditions que l'Allemagne, de la baie de Kouang-Tcheou, sur la côte orientale de la presqu'île de Leï-Tcheou, près de l'île de Haï-Nam. Un moment, elle occupe cette île d'une position exceptionnelle dans les mers de Chine et, en quelque sorte, le prolongement de nos possessions indo-chinoises; mais, en l'abandonnant ensuite, elle a stipulé, tout au moins, que la Chine ne l'aliénera au profit d'aucune puissance, ainsi que les provinces limitrophes du Tonkin. La France obtint encore une rectification de frontière du côté de ce dernier pays, des chemins de fer de pénétration dans la Chine méridionale et le maintien d'un français comme directeur de la poste impériale.

L'Angleterre ne réclama tout d'abord aucune concession territoriale ; elle semblait vouloir surtout mettre la main sur les finances impériales et sauvegarder le commerce anglais contre toutes tentatives étrangères. Elle obtint donc du Tsung-Li-Yamen l'ouverture de tous les cours d'eau du Céleste-Empire aux navires britanniques ou autres, la neutralisation des territoires de la vallée du Yang-Tsé-Kiang, c'est-à-dire la promesse qu'ils ne seraient aliénés à personne sous une forme quelconque,

et l'attribution à un sujet anglais du poste d'inspecteur général des douanes chinoises, qui correspond, en Chine, à celui de ministre des finances. Plus tard, le 4 avril 1898, comme compensation des avantages accordés à la Russie, elle a reçu à bail, pour vingt-cinq ans, l'importante baie de Weï-Haï-Weï, qui, destinée, dans la pensée primitive de ses nouveaux maîtres, à être opposée à Port-Arthur, a été finalement reléguée au simple rôle de station navale de second ordre. L'Angleterre s'était fait attribuer cette position même avant l'évacuation des troupes japonaises qui l'occupaient en garantie du paiement de l'indemnité de guerre. Enfin, le 9 juin 1898, elle a obtenu, pour quatre-vingt-dix-neuf années, toute la péninsule de Kaulung, avec les îles de Lamma et de Lantao et les îlots avoisinants, ce qui lui permettra de transformer Victoria en un point stratégique de premier ordre.

L'Italie aurait bien voulu imiter les autres puissances européennes ; elle a donc réclamé, en 1899, la concession de la baie de San-Moun ; mais sa demande que devait appuyer diplomatiquement la Grande-Bretagne, n'a pas abouti.

Le Japon avait simplement obtenu de la Chine la promesse de n'aliéner en aucun cas la province de Fou-Kien. Aussi l'opinion publique avait-elle été fortement excitée chez les Japonais, qui, écartés du continent asiatique sous le prétexte de l'intégrité de l'Empire chinois, perdaient tout le fruit de leur victoire au profit de puissances dont le moindre souci était de respecter cette intégrité ; cependant la guerre ne se produisit point encore. Bien au contraire, le 28/9 juin 1896, la Russie et le Japon signèrent une convention faisant de la Corée

une sorte d'Etat-tampon entre les deux Empires ou de co-protectorat (1), système qui, après avoir produit de bons effets, devint ensuite la cause de froissements continuels. C'était désormais du côté de l'Angleterre qu'allait s'orienter le Japon, qui devenait, du reste, de toutes les façons, une grande puissance. Le 17 juillet 1899, en effet, entraient chez lui en vigueur les traités passés avec les Etats européens, en vertu desquels disparaissait le régime des capitulations ; et désormais, comme dans les organisations politiques vraiment souveraines, les étrangers étaient soumis aux lois et à la justice locales. En même temps, le Japon continuait, sans trève, l'exécution du programme formidable de relèvement et d'augmentation de son armée et de sa flotte, programme qu'il avait élaboré depuis l'insuccès, au point de vue des acquisitions territoriales, de sa guerre avec la Chine. Il se mettait ainsi en état de prendre l'offensive et de se faire attribuer par la force sa part des dépouilles chinoises.

Les deux principaux rivaux en Extrême-Orient, la Russie et la Grande-Bretagne, ayant obtenu tout ce qu'ils pouvaient raisonnablement enlever à la Chine, ont senti le besoin de légitimer par un accord les situations acquises. Dans une note du 28 avril 1899, après avoir rappelé, pour la forme, le principe de l'intégrité de l'Empire du Milieu, ils ont exposé que, par rapport aux concessions de chemins de fer, ils éviteront de se gêner mutuellement, l'un en Mandchourie, l'autre dans la vallée du Yang-Tsé-Kiang. Le nom de *sphère d'influence* n'était pas prononcé dans l'accord anglo-russe, car, si la

(1) Un accord antérieur était déjà intervenu à Séoul, le 14 mai 1896, *Mémorial diplomatique* du 11 avril 1897, p. 227.

Russie était déjà assise en Mandchourie, l'Angleterre ne possédait que des droits très vagues dans la vallée du fleuve bleu.

Le Gouvernement chinois n'avait pas vu avec plaisir, on le conçoit, la formidable liste des exigences européennes allant toujours croissant. En conséquence, un fort mouvement nationaliste, secrètement favorisé par la Cour, se produisit contre l'envahissement des étrangers et aboutit, en 1900, au soulèvement des Boxers inauguré par l'assassinat du ministre allemand, baron Ketteler. Il fut réprimé par l'intervention de contingents pris dans les troupes des grandes puissances et commandés par le chef allemand Waldersée. Le 22 décembre 1900, une note collective des puissances, acceptée par la Cour de Pékin, a établi les bases du rétablissement de la paix, en donnant satisfaction complète aux intervenants. Les puissances ont également imposé à la diplomatie chinoise certains édits et résolutions relatifs, notamment, à la transformation du Tsung-li-Yamen et à la réforme du cérémonial de la réception des ministres étrangers (1).

Après le rétablissement des relations entre les puissances et la Chine, une nouvelle orientation dans la politique asiatique s'est produite, à la grande surprise des divers intéressés, par suite de la conclusion, pour une durée de cinq ans, d'un traité entre le Japon et l'Angleterre, à la date du 30 janvier 1902. L'article 2 précise que, si une guerre éclate entre l'un des deux contractants et une seule puissance, l'autre restera neutre ; mais que, si un tiers vient à se joindre aux hostili-

(1) *Mémorial diplomatique* du 21 juillet 1901, p. 458 et *Livre jaune français* publié à ce sujet.

tés dirigées contre l'allié déjà en lutte, l'autre allié devra prêter son aide et la paix ne sera conclue que d'un accord mutuel. Ce traité envisageait probablement l'éventualité d'une action commune de la Russie et de la France contre le Japon, à raison de l'alliance franco-russe.

Les deux puissances visées ont répondu par une déclaration du 20 mars 1902 où il est dit qu'elles se reconnaissent pleinement satisfaites de l'accord anglo-japonais, tout en se réservant de prendre les mesures jugées nécessaires à la sauvegarde de leurs intérêts spéciaux en Extrême-Orient. La portée principale de la déclaration franco-russe consistait en ce qu'il était hautement proclamé, pour la première fois, que l'alliance double ne s'étendait pas seulement à l'Europe, mais aussi, le cas échéant, à d'autres parties du monde, sans que cependant, en ce dernier cas, le *casus fœderis* se trouvât toujours réalisé, ainsi qu'on a pu s'en rendre compte par l'abstention de la France dans la guerre russo-japonaise.

C'est au commencement de l'année 1904 qu'a éclaté cette guerre absolument imprévue, car on croyait généralement que les deux puissances finiraient par se mettre d'accord sur la base de concessions mutuelles, en Corée pour le Japon et en Mandchourie pour la Russie. Le Japon qui, en réalité, se préparait à la lutte depuis qu'on l'avait écarté du partage de la Chine, a donné pour prétexte que le voisinage de la Russie en Mandchourie constituait une perpétuelle atteinte à sa sécurité (1).

(1) Conf., sur les origines du conflit russo-japonais, un article de M. le consul Halot, paru dans la *Revue de droit intern. et de législation comp.*, 1904, t. VI, 2e série, pp. 109 et s. Cpr., sur la

Quelques jours avant l'ouverture des hostilités, il avait signé avec la Chine un traité de commerce, dont les ratifications avaient été échangées à Pékin le 11 janvier, traité réglant des questions de taxes et surtaxes, de monnaies, d'ouverture de nouveaux ports, de réforme du système judiciaire, etc. Au cours même de la guerre, à Séoul, le 23 février 1904, a été conclu entre le Japon et la Corée un autre traité plaçant ce dernier pays sous le protectorat du premier. Peut-être cet instrument diplomatique n'était-il pas absolument conforme aux stipulations soit du traité de Shimonoseki qui termina la guerre sino-japonaise, soit du traité anglo-japonais, actes garantissant tous les deux l'indépendance de la Corée (1).

La France était en désaccord avec le Siam depuis de longues années ; un traité du 3 octobre 1883, loin d'aplanir la situation, l'avait rendue encore plus aiguë, et l'influence anglaise était, grâce à cette situation, devenue prépondérante à la Cour de Bangkok. Un nouveau traité du 13 février 1904 est venu rétablir la bonne harmonie entre les deux Etats et donner satisfaction à la France à peu près sur tous les points. Ce traité pourra, du reste, être exécuté dans de meilleures conditions que celui de 1883, étant donné que, depuis l'entente franco-anglaise, les sphères d'influence des deux

guerre russo-japonaise, l'ouvrage de M. Thiriaux paru en 1904, intitulé : *La guerre russo-japonaise. Résumé historique et chronologique des événements*.

(1) Conf. l'article que nous avons publié à ce sujet dans le *Journal des Débats* du 4 mars 1904, sous ce titre : *Les Japonais et le droit international*. Voir la réponse de la légation japonaise de Paris et notre réplique dans les numéros du même journal des 7 et 11 mars.

Etats se trouvent, comme on l'a vu, très nettement délimitées (1).

ARTICLE III

LES RELATIONS DE L'EUROPE ET DE L'AMÉRIQUE

§ I

Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord dans leurs rapports avec l'Europe. — La doctrine de Monroë.

Ainsi que nous l'avons exposé au Chapitre II du présent livre, l'intervention en faveur des princes légitimes devint, à partir de 1815, la base de la nouvelle organisation de l'Europe, jusqu'au moment où les puissances furent arrêtées dans leur tyrannie dirigeante par l'énergique prohibition du Président de la République des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, Monroë. Elevé, à deux reprises différentes, à la magistrature suprême de son pays, le cinquième Président de l'Union américaine avait gardé le souvenir des luttes de l'indépendance, auxquelles il avait pris une part active. Il accorda, dès lors, tout naturellement ses sympathies aux colonies de l'Amérique espagnole qui avaient brisé le joug de la métropole, et dont le Gouvernement de Washington avait immédiatement reconnu l'indépendance. Pour donner à ces sympathies une forme tangible et pratique, il fit

(1) Voir ce traité et le protocole du 30 juin 1904 qui l'a suivi, dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1904, XI, pp. 459 et s. Conf. Paisant, *Les relations de la France avec le Siam*, I, 1894, pp. 234 et s. et notre article sur l'*Incident franco-siamois de 1893*, dans la *Revue du droit public*, 1894, I, pp. 197 et s.

paraître le message du 2 décembre 1823 contenant la célèbre doctrine qui porte son nom (1).

Ce message renferme deux parties bien distinctes. Dans la première, Monroë affirme que le continent américain n'est plus susceptible d'être, dans l'avenir, ouvert à la colonisation d'un Etat européen. Cette affirmation est en opposition absolue avec le droit public international, car il n'est pas admissible qu'une nation d'un continent le ferme à la colonisation d'autres hémisphères, quand il ne s'agit point de territoires déjà occupés. Or, il y avait, en 1823, dans le Nord-Ouest de l'Amérique, des territoires considérables qui n'avaient encore été l'objet d'aucune prise de possession. L'Angleterre et les Etats-Unis, du reste, n'ont eux-mêmes, en fait, tenu aucun compte de cette idée dans leur histoire ultérieure (2).

(1) Consulter, au sujet des développements qui vont suivre, notre article sur *La doctrine de Monroë à la fin du XIXe siècle*, paru dans la *Revue du droit public et de la science politique*, t. V, 1896, pp. 701 et s., avec tirage à part. Conf. Petin, *Les Etats-Unis et la doctrine de Monroë*, 1900 ; Delarue de Beaumarchais, *La doctrine de Monroë*, 1898 ; Cespédès, *La doctrina de Monroe*, 1893 ; Calvo, *loc. cit.*, I, §§ 148 et s. ; Rivier, *loc. cit.*, I, pp. 404 et s. ; Moulin, *L'expansion des Etats-Unis et la doctrine de Monroë*, brochure, 1903 ; Bry, *loc. cit.*, § 97 ; Despagnet, *Droit int.*, § 208 ; Desjardins, *La doctrine de Monroë* dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1896, pp. 137 et s. ; Moore, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, t. XXVIII, 1896 ; de Olivart, *Le différend entre l'Espagne et les Etats-Unis au sujet de la question cubaine*, dans la *Revue générale de droit int. public*, t. IV, V et VII ; Boulfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 300 ; Reddaway, *The Monroë doctrine*, 1898 ; Tucker, *The Monroe doctrine*... 1885 ; Moireau, *La doctrine de Monroë* dans la *Revue politique et littéraire* du 1er janvier 1896 ; Gilman, *James Monroë* ; Parton, *The Monroë doctrine* ; Nys, ouvrage précité, II, pp. 200 et s.

(2) Conf. Mérignhac, dans la *Revue* précitée, pp. 207 et s., 238

La seconde partie du message de 1823 est relative à l'intervention de l'Europe dans les affaires intérieures des Etats américains. Monroë précise d'abord, comme suit, l'attitude de son pays vis-à-vis de l'Europe : « La politique que nous avons adoptée à l'égard de l'Europe dès le commencement même des guerres qui ont si longtemps agité cette partie du globe, est toujours restée la même. Elle consiste à ne jamais nous interposer dans les affaires intérieures d'aucune des puissances de l'ancien monde, à considérer le gouvernement de fait comme gouvernement légitime par rapport à nous, à établir avec ce gouvernement des relations amicales... ». Le président indique ensuite, comme contre-partie, quelle doit être, vis-à-vis de l'Amérique, la conduite de l'Europe ; cette dernière ne doit essayer de faire prévaloir son régime politique, c'est-à-dire le régime monarchique, en aucune partie de l'Amérique. Puis Monroë ajoute : « En ce qui concerne les affaires des colonies que les puissances européennes possèdent encore en Amérique, nous ne sommes pas intervenus et nous n'interviendrons pas. Mais, quant aux gouvernements qui ont proclamé leur indépendance et la maintiennent, et dont nous avons reconnu l'émancipation après de mûres réflexions et d'après les principes de la justice, nous ne pourrions envisager l'intervention d'un pouvoir européen quelconque dans le but de les opprimer ou de contrôler en aucune manière leur destinée, que comme la manifestation d'intentions hostiles envers les Etats-Unis ».

et s. et *Traité de l'Arbitrage international*, pp. 63 et s.; Leseur, dans la *Revue* précitée, 1895, t. IV, p. 179 ; Salomon, *L'occupation des territoires sans maître*, pp. 252 et s. ; Pétin, *loc. cit.*, pp. 58 et s. ; de Beaumarchais, *loc. cit.*, pp. 23 et s.

La déclaration de Monroë est, on le voit, assez vague ; on y sent la volonté très nette de bannir de l'Amérique l'intervention européenne ; cependant, le président ne dit pas quelle serait la ligne de conduite suivie par les Etats-Unis, pour le cas où l'Europe prétendrait intervenir. On a traduit la doctrine de Monroë par cette expression énergique et concise : l'*Amérique aux Américains*, qui rend parfaitement l'idée générale. Mais, le principe une fois posé, sa réalisation pratique n'est nullement envisagée, probablement parce que Monroë lui-même n'avait pas, à cet égard, des intentions bien arrêtées.

Quoi qu'il en soit, la partie de la déclaration relative à la prohibition de l'intervention européenne est en parfaite harmonie avec le principe de non-intervention dominant aujourd'hui dans les rapports internationaux. Au fond, Monroë déclare que, si l'Europe intervient, il exercera le droit de *contre-intervention*, dont la légitimité est incontestable, car légitimes sont les mesures prises pour faire cesser une intervention illicite (1). On peut seulement faire remarquer qu'en la forme la déclaration sort de la coutume internationale, en ce sens qu'aucun autre Etat n'a songé à proclamer, par avance, son droit de contre-intervention. En général, on attend l'intervention pour agir ; et la doctrine de Monroë affecte, à ce point de vue, un aspect comminatoire inusité, qu'expliquait, du reste, la conduite déjà tenue par l'Europe dans les autres hypothèses où le principe de légitimité avait été en jeu.

La doctrine de Monroë a eu, aux Etats-Unis, une for-

(1) Bluntschli, *Le droit internat. codifié*, § 479. *Contra* Pétin, *loc. cit.*, pp. 67 et s.

tune extraordinaire qui n'est point surprenante, car le message du chef de l'Union donnait à celle-ci une suprématie générale de nature à flatter l'amour-propre national (1). Elle est donc devenue, pour les Américains du Nord, une sorte de dogme intangible ; et son importance a grandi à chaque évènement pouvant faire supposer, de la part de l'Europe, une velléité quelconque de s'immiscer dans les affaires du Nouveau Monde, même en vertu du droit le plus évident. Cantonnée au début dans des limites acceptables et prévoyant simplement la répression de toute intervention illicite, la doctrine de Monroë, dans sa première manière, pouvait recevoir l'approbation des juristes. Mais, par la suite des temps, au fur et à mesure que grandissait la puissance de l'Union, la conception véritable de l'auteur du message de 1823 s'est trouvée largement dépassée et l'on a imaginé ce qui a été appelé une doctrine de Monroë *de seconde* et même *de troisième manière* (2), ainsi qu'on va s'en rendre compte en suivant rapidement les principales hypothèses où, dans le siècle dernier, cette doctrine a été, à tort ou à raison, mise en avant.

Le 25 janvier 1845, la Chambre des Représentants approuvait une série de résolutions déclarant le Texas Etat de l'Union ; et le président Polk, dans un message ultérieur, expliquait cette annexion par la nécessité de prévenir une intervention européenne possible. Ainsi disparaissait l'indépendance d'un Etat américain, au nom

(1) Pétin, *loc. cit.*, p. 47. L'Espagne reconnut l'indépendance de ses colonies du Nouveau-Monde par traités séparés, Pétin, *loc. cit.*, p. 49, note 3.

(2) Conf. Leseur dans la *Revue du droit public*, 1895, IV, p. 180.

d'une doctrine destinée à la garantir. Plus tard, en 1848, le Congrès refusa d'accepter une pareille politique à propos du Yucatan et laissa ce pays au Mexique, malgré les objurgations de Polk, qui, pour empêcher que la doctrine de Monroë ne fût violée par l'intervention probable des puissances étrangères, proposait la même solution que pour le Texas (1).

Les États-Unis affirmèrent encore la doctrine de Monroë à propos de l'expédition française du Mexique, qui amena la création de l'éphémère empire de Maximilien d'Autriche, et des événements de Saint-Domingue cédée à l'Espagne par un traité de 1861, au bénéfice duquel cette dernière puissance renonça en 1865. Le président Grant, dans des messages de mai et décembre 1870, exposait qu'il importait de prévenir le retour de faits analogues à ceux qui avaient failli réussir au profit de l'Espagne (2).

Jusqu'ici, la doctrine de Monroë, bien qu'avec quelques exagérations, s'affirmait d'une façon assez acceptable ; nous allons, au contraire, la voir sortir de sa donnée primitive et rationnelle avec l'affaire du canal de Panama. Au moment où la jonction de l'Océan Atlantique et de l'Océan Pacifique était encore à l'état de projet, l'Angleterre et les Etats-Unis conclurent, le 19 avril 1850, un traité dit *Clayton-Bulwer*, du nom de

(1) Conf. Pétin, *loc. cit.*, pp. 91 et s.; Grimblot, *Du Texas et de son annexion aux Etats-Unis*, dans la *Revue indépendante* du 25 août 1844 ; Cespédès, *loc. cit.* ; de Beaumarchais, *loc. cit.*, pp. 72 et s.

(2) Pétin, *loc. cit.*, pp. 166 et s. ; Chevalier, *Le Mexique ancien et moderne* ; Bancroft, *The french intervention in Mexico*, dans la *Political science Quarterly*, vol. XI, p. 41 ; Cespédès, *loc. cit.* ; de Beaumarchais, *loc. cit.*, pp. 81 et s.

ses auteurs, aux termes duquel ils s'engageaient à n'acquérir aucun droit exclusif et opposé sur les territoires affectés au futur canal interocéanique. Le canal devait être neutralisé et les puissances étaient invitées à adhérer à cette neutralisation dans l'intérêt général. Une clause spéciale étendait la protection anglo-américaine à toutes autres voies de communication projetées, spécialement à celles devant emprunter les territoires de Tehuantepec ou de Panama. Par cette dernière clause, les Etats-Unis, dans la pensée où l'on était alors que le tracé ayant le plus de chances était celui du Nicaragua, consentaient à partager avec la Grande-Bretagne les avantages exclusifs qu'ils avaient précédemment obtenus de la Colombie relativement à Panama. Ils avaient, en effet, antérieurement conclu, le 12 décembre 1846, à Bogota, avec la Nouvelle-Grenade (aujourd'hui Colombie), un traité de paix, de commerce et de navigation ratifié solemnellement en 1848, dont l'article 35 était ainsi conçu : « Le Gouvernement de la Nouvelle-Grenade garantit au Gouvernement des Etats-Unis que le droit de passage ou de transit à travers l'isthme de Panama par tous les moyens de communication existants aujourd'hui ou ceux qui seront construits plus tard, sera accordé librement au Gouvernement et aux citoyens des Etats-Unis ». En retour, le même article déclarait que les Etats-Unis garantissaient à la Nouvelle-Grenade la parfaite neutralité de l'isthme, (afin que le libre transit d'une mer à l'autre ne pût être interrompu ni empêché) et les droits de souveraineté et de propriété appartenant à la République sur ledit territoire.

Les concessions à la compagnie de Panama à peine effectuées, l'Union chercha à se replacer, par tous les

moyens possibles, dans la situation avantageuse du traité de 1846 perdue par la signature de celui de 1850. Il fut alors affirmé que la doctrine de Monroë était exclusive de l'ingérence de tout Etat européen dans la question du canal, ingérence dont le résultat devait être de transformer la Colombie en une nouvelle Egypte et de créer contre les Etats-Unis, au profit de la puissance disposant de la voie future, un avantage extraordinaire qui ne serait justifié ni par les exigences pratiques de la politique, ni par les principes du droit (1). Tout en partant de la même idée, les hommes d'Etat américains se partageaient sur le point de savoir comment il conviendrait de faire prévaloir l'influence des Etats-Unis dans la question du canal. Les uns demandaient que cette influence s'exerçât seulement après la construction de la voie, quand elle serait ouverte au commerce général ; d'autres se prononçaient contre l'immixtion de tous capitaux européens dans l'entreprise ; certains étaient partisans de la mainmise directe et immédiate de l'Union chargée de faire respecter la neutralité du canal interocéanique. Suivant des motions présentées à la Chambre des Représentants et au Sénat à diverses reprises, notamment en 1881 et 1889, il fallait même admettre que la conservation et la défense du territoire national seraient en danger si les Etats-Unis n'obtenaient pas la

(1) Conf. Antoine de Bustamente, *Le canal de Panama et le droit international*, dans la *Revue de droit internat. et de législation comparée*, 1895, p. 118 *in fine* ; Pétin, *loc. cit.*, pp. 115 et s. ; Cespédès, *loc. cit.*, Keasbey, *The Nicaragua canal and the Monroë doctrine* ; Stadden, *The latest aspects of the Nicaragua canal project*, dans *North american review* de décembre 1898 ; de Beaumarchais, *loc. cit.*, pp. 100 et s.

suprématie sur le canal (1). Ces idées rencontraient tout naturellement une vive opposition chez les citoyens de l'Union se rendant un compte exact des droits de la Colombie indépendante. Aussi, le 18 janvier 1881, à l'une des séances de la commission des affaires étrangères de la Chambre, M. Thomson émit-il l'avis que la souveraineté de la Colombie empêchait toute intervention des Etats-Unis, idée à laquelle adhéra le président Cléveland au moment de l'incident anglo-vénézuélien dont il sera ci-après question. Les juristes n'ont pas eu de peine à justifier cette manière de voir ; et M. Leseur a pu, avec raison, faire remarquer qu'avec les exagérations qu'on lui donnait, la doctrine de Monroë n'avait plus simplement la portée *négative* d'un principe de non-intervention, mais une portée *positive* en vertu de laquelle tout canal traversant l'Amérique centrale devait être placé sous le contrôle de l'Union, en même temps que la puissance dont il traversait le territoire (2).

Finalement les Américains obtinrent l'abrogation du traité Clayton-Bulwer, auquel, en dernière analyse et, faute de meilleur argument, ils déniaient force obligatoire comme étant en opposition avec la doctrine de Monroë ; et la Grande-Bretagne, par le traité Hay-Pauncefote du 18 novembre 1901, consentit à abandonner la position privilégiée qu'elle avait si longtemps gardée. Telle était la situation, lorsque, le 3 novembre 1903,

(1) Conf., sur les points indiqués au texte, notre article précité sur *La doctrine de Monroë à la fin du XIXe siècle*, pp. 212 et suiv.; Wharton, *A Digest of the international law*, t. II, pp. 199 et 203, t. XX, pp. 1 et s., t. XXX, p. 2. Conf. même publication, 1880, p. 302 et 1886, pp. 5 et 7 ; *Revue du droit public*, 1895, t IV, pp. 183 et 184 ; Bustamente, *loc. cit.*, pp. 121 et s.

(2) *Revue du droit public, loc. cit.*, pp. 183 et 184.

par une révolution soudaine, l'isthme de Panama a été violemment séparé de la Colombie et proclamé indépendant (1). Les Etats-Unis ont reconnu, dès le 13 novem-

(1) Le coup d'Etat séparatiste a été motivé sur le rejet par la Colombie du traité Hay-Herran signé à Washington le 22 janvier 1903, stipulant la concession définitive à l'Union du canal de Panama, rejet qui ajournait *sine die* l'achèvement du canal interocéanique et amenait la confiscation probable de tous les biens de la Compagnie française à la fin de 1904, faute de ratification de la prorogation de sa concession jusqu'en 1910. Aux Etats-Unis, d'autre part, une loi spéciale, le bill Spooner, depuis 1902, avait péremptoirement ordonné la construction du canal de Nicaragua par les Etats-Unis, en cas d'échec des négociations avec la Colombie, « dans un délai raisonnable ».

La convention du 18 novembre 1903 a été publiée par la *Revue générale du droit internat. public*, 1904, t. XI; *Documents*, p. 22. On consultera, au sujet des événements de Panama, les documents suivants : 1° le message du Président Roosevelt, lu au Congrès le 4 janvier, où est justifiée la conduite du Gouvernement américain. Le Président expose que le canal sera neutre, ouvert au monde entier, et se défend de toute velléité d'annexion (*Archives diplomatiques*, 1904, 3e série, t. LXXXIX, pp. 235 et s.) ; 2° diverses brochures de protestation au nom de la Colombie, notamment : a) *Protesta de Colombia contra el tratado entre Panama y los Estados Unidos*, contenant la protestation du ministre colombien des affaires étrangères du 12 avril 1904, Bogota, Imprimerie nationale, 1904 ; b) *Note diplomatique sur la rébellion de Panama*, parue à Paris en 1904, 3° Les articles sur *Les Etats-Unis et le canal interocéanique, Colombie et République de Panama*, de M. Vialatte, dans la *Revue générale de droit international public*, 1903, t. X, pp. 5 et s. et 1904, t. XI, pp. 481 et s. ; 4° *La question de Panama* par Philippe Bunau-Varilla, dans la *Nouvelle Revue* du 15 avril 1904 ; 5° *Communication* de M. Rougier sur la *Séparation de Panama d'avec la Colombie*, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1904, t. XI, *chronique internationale*, pp. 567 et s. et les citations ; 6° Dupuis, *Chronique internat.*, dans les *Annales des sciences politiques* du 15 sept. 1904 ; 7° Ebray, dans la *Revue politique et parlementaire* de décembre 1903 ; 8° Camacho, *La independancia de Panama*, dans les *Annales de jurisprudence de Bogota*, novembre 1903.

bre suivant, la nouvelle république ; le 16, la France a fait de même et son exemple a été, peu après, suivi par l'Angleterre, l'Allemagne, l'Autriche, la Russie, l'Italie, le Japon, la Chine, etc. La Colombie a énergiquement protesté, mais seulement par la voie diplomatique, prenant ensuite son parti de ce qu'elle ne pouvait empêcher. Par un traité du 18 novembre 1903, la nouvelle république a concédé « aux Etats-Unis, à perpétuité l'usage, l'occupation et la souveraineté d'une zone de terre et de la terre immergée pour la construction, l'exploitation, le maintien en bon état sanitaire et la protection du canal, de la largeur de dix milles, s'étendant à la distance de cinq milles de chaque côté de la ligne médiane de la route du canal..... ». Dans l'étendue de cette zone, la république fait abandon aux Etats-Unis de tous ses droits de souveraineté, sauf en ce qui concerne les villes de Panama, de Colon et les ports adjacents à ces villes. Les Etats-Unis ont encore obtenu d'autres avantages complémentaires, notamment la concession d'une mer territoriale de trois milles à chaque extrémité du canal, de certaines îles, le monopole de la construction et de l'entretien de tous systèmes de communication par chemin de fer ou canal à travers l'isthme, le droit d'établir des fortifications, d'acheter ou louer des stations navales ou de charbon. Comme suite de la situation nouvelle, tous les droits créés par le transfert de la souveraineté de la Colombie à la république de Panama, vis-à-vis de la Compagnie nouvelle du canal et de la Compagnie du chemin de fer, sont concédés aux Etats-Unis autorisés à traiter avec la Compagnie nouvelle du canal pour l'achat des droits, privilèges, propriétés et concessions sur le canal et le chemin de fer, ainsi que des actions et parts d'actions.

La doctrine de Monroë s'est affirmée, une fois de plus dans un message du Président Cléveland du 18 décembre 1895, dans lequel il a été exposé que cette doctrine vise le cas où une nation européenne cherche, par une extension de frontières, à s'emparer d'un territoire appartenant à une république du continent américain. Il s'agissait de l'Angleterre, qui, à propos d'un démêlé avec le Venezuela au sujet d'une contestation de limites, repoussait systématiquement tout recours à l'arbitrage. Elle avait sûrement grand tort d'agir ainsi et elle donnait à penser que sa cause n'était pas des meilleures, puisqu'elle refusait des juges. Mais le Président Cleveland, dans cette circonstance, excéda tous ses pouvoirs et commit une violation formelle du droit public international. Il prétendait, en effet, sur le point litigieux, faire déposer un rapport devant émaner d'une commission nommée par le pouvoir exécutif de l'Union et en imposer les conclusions par tous les moyens nécessaires, au besoin par la guerre, comme s'il s'agissait du territoire même et des droits des Etats-Unis en tant que nation. La Grande-Bretagne finit par où elle aurait dû commencer, et elle accepta l'arbitrage après avoir maladroitement provoqué une inutile explosion du chauvinisme américain. Parmi les motions inconsidérées émises au Parlement de l'Union, nous citerons seulement un projet de résolution présenté au Sénat, le 21 janvier 1896, par M. Davis, du Minnesota, où il est dit, entre autres choses, que « tout achat, toute cession, occupation, hypothèque, colonisation, protectorat, relatifs à des territoires américains, ainsi que tout contrôle sur l'accès d'un canal..... seront envisagés comme manifestation hostile de l'Europe et intervention devant être repoussée

par la force ». Ajoutons, du reste, qu'un fort mouvement contre l'intervention américaine, au nom de la doctrine de Monroë largement revue et augmentée, s'est dessiné en Amérique même, notamment au Chili, au Mexique et dans la République Argentine (1).

Au moment où l'agitation causée par le message du président Cleveland et le projet de résolution du sénateur Davis commençait à se calmer, la question de Cuba a donné lieu à un nouvel incident suivi d'une nouvelle exagération de la doctrine de Monroë (2). La perle des Antilles soutenait depuis longtemps contre l'Espagne une lutte alimentée par les subsides de l'Union. C'est sur le territoire de cette dernière que s'organisaient les expéditions de flibustiers destinées à Cuba. Les hommes d'Etat américains, a dit M. Bassett Moore, considéraient Cuba comme « située dans la zone soumise aux principes américains applicables aux territoires limitrophes ». Le gouvernement américain a, du reste, bien démontré, par la suite, son intention arrêtée de rendre la guerre inévitable en intervenant au lendemain de la concession par l'Espagne d'une constitution extrêmement libérale (3).

(1) Voir les détails donnés au sujet de l'incident anglo-venezuelien, dans notre article précité, *Revue du droit public*, *loc. cit.*, pp. 215 et s. Conf. Barclay, dans la *Revue de droit intern. et de législ. comp.*, t. XXVIII, pp. 502 et s.

(2) *Les Etats-Unis et la politique d'annexion*, dans la *Revue de droit intern. et de législ. comp.*, 1894, p. 157. Conf. Phelps, *L'intervention des Etats-Unis à Cuba*, 1898 ; Pétin, *loc. cit.*, pp. 238 et s. ; Benoist, *L'Espagne, Cuba et les Etats-Unis*.

(3) Conf. notre article intitulé : *L'autonomie cubaine et le conflit hispano-américain*, dans la *Revue du droit public*, 1898, pp. 235 et s., t. IX, avec tirage à part. Cpr. Posada, *Le régime colonial de l'Espagne*, 2e article, dans la *Revue du droit public*, 1899, t. XI, pp. 41 et s.

Les hostilités ont été terminées par le traité de Paris du 10 décembre 1898, portant, dans son article premier, renonciation absolue de la métropole à tout droit de propriété et de souveraineté sur Cuba, et, dans les articles 2 et 3, cession aux Etats-Unis de Porto-Rico, de l'île de Guam et de l'archipel des Philippines (1).

En ce qui concerne Cuba, les Etats-Unis ont obéi à la pensée depuis longtemps arrêtée de placer l'île dans leur zone d'influence ; mais leur intervention s'est produite en opposition absolue avec les termes mêmes du message de 1823. Quand, en effet, ce message fut rédigé, les colonies espagnoles étaient également en lutte avec la métropole, et Monroë disait expressément qu'il n'interviendrait pas si l'Europe ne venait point en aide à l'Espagne. Contre Cuba, cette dernière luttait seule et personne ne songeait à la secourir ; donc, quelque raisonnement qu'on eût pu faire pour justifier en l'espèce (2) l'application du message de 1823, il est certain que cette application a eu lieu en formelle violation dudit message (3).

Relativement aux Philippines, occupées sous la pression du mouvement ascendant de l'impérialisme, on peut sans doute critiquer la conduite des Etats-Unis, leur reprocher, non sans raison, d'avoir violé l'article 3 du protocole du 12 août 1898 (4). Mais nous ne voyons pas

(1) Conf. notre article intitulé : *La paix hispano-américaine*, même *Revue*, 1899, XI, pp. 289 et s. avec tirage à part, et de Lapradelle, *Revue du droit public*, t. XIII, 1900, p. 70 et s.

(2) Conf. Hershey, *Intervention such the recognition of Cuban independance*, dans les *Annals of the american Academy*, 1898, p. 66.

(3) Conf. Petin, *loc. cit.*, pp. 361 et s.

(4) Conf. notre article précité sur *La paix hispano-américaine*.

en quoi l'annexion de l'archipel serait conforme à la doctrine dont s'agit ou en opposition avec elle, car elle prohibait uniquement l'intervention de l'ancien continent dans les affaires du nouveau monde. Les Philippines font donc partie de territoires que ne visait en rien le message ; et, d'autre part, Monroë ne pouvait supposer que, quoi qu'il arrivât, les Américains resteraient cantonnés en Amérique (1). La pensée ne lui était certainement pas venue de limiter les aspirations de ses concitoyens, d'enchaîner l'avenir de son pays, qui, du reste, n'aurait tenu aucun compte d'une prétention aussi étrange. Au moment où l'action mondiale se porte sur l'Extrême-Orient d'une façon intense, ce serait folie de croire que les Américains du Nord, en vertu d'une prétendue prohibition, vieille déjà de plus de trois quarts de siècle, resteront étrangers à une expansion qui intéresse si vivement leurs destinées commerciales et économiques. Située plus près de l'Extrême-Orient que tout autre pays de race blanche, l'Union est appelée à jouer dans ces régions un rôle prépondérant le jour où elle entrera résolument dans le mouvement général de colonisation (2) ; et toute formule restrictive serait repoussée à la fois comme une gêne et un danger, car le droit

dans la *Revue du droit public*, *loc. cit.*, pp. 229 et s. Conf. Ojetti, *L'America vittoriosa*, pp. 69 et s.

(1) Conf. Peffer, *A Republic in the Philippins*, dans *North American Review*, 1897, pp. 316 et s. ; Pétin, *loc. cit*, p. 423. Cpr., sur l'œuvre des Américains aux Philippines, Pinon, dans la *Revue des Deux-Mondes*, livraison du 15 novembre 1904, pp. 374 et s. ; Pétin, *loc. cit.*, pp. 402 et s.

(2) Paul Leroy-Beaulieu, *L'expansion américaine dans le Pacifique et les projets de canal interocéanique*, dans l'*Economiste français* du 1er juillet 1899.

de vivre suppose le droit de croître et de s'étendre (1).

Quoi qu'il en soit, telle que nous venons de l'étudier, en laissant de côté ses exagérations inacceptables, la doctrine de Monroë se présente comme une règle de droit public américain, prohibant l'intervention de l'Europe dans les affaires du Nouveau-Monde (2). Invoquée en toute circonstance par les intéressés, notamment par le Venezuela lors de son dernier conflit avec les puissances européennes, conflit sur lequel nous allons ci-après revenir, elle a été solennellement affirmée, dans la Conférence de la Paix de 1899, à propos de l'article 27 de la convention du 29 juillet relative au règlement pacifique des conflits internationaux. A la séance du 25 juillet, les délégués américains ont déclaré qu'ils n'entendaient pas que l'Europe, en se basant sur l'article précité, se crût autorisée à intervenir dans les affaires américaines, et cette déclaration a été renouvelée lors de la signature des procès-verbaux (3).

On a critiqué les délégués européens d'avoir accepté sans protester les déclarations américaines. Les Etats-Unis auraient ainsi remporté une victoire signalée et fait tomber l'Europe dans un piège (4). Mais l'Europe ne pouvait empêcher les représentants américains d'affir-

(1) Pétin, *loc. cit.*, p. 425.

(2) Sur l'appréciation du caractère juridique de la Doctrine de Monroë, conf. Pétin, *loc. cit.*, pp. 50 et s.

(3) Conf. notre ouvrage précité sur la *Conférence de la Paix*, §§ 168 et 196.

(4) Conf. de Lapradelle, *La Conférence de la Paix*, dans la *Revue générale de droit international public*, 1900, p. 197; Pétin, *loc. cit.*, p. 435; Holls, *The Monroë doctrine and Peace Conference*, dans *American monthly Review of Reviews*, 1899, pp. 559 et s.

mer devant la Conférence leur formule favorite, sans s'exposer à les voir refuser purement et simplement leur signature. D'autre part, ces représentants ont émis une déclaration purement *unilatérale*, n'ayant rien d'obligatoire pour leurs co-contractants et constituant, en quelque sorte, un des « *attendus* » de leur adhésion. La convention définitivement signée établit le seul document obligatoire ; et les raisons d'y adhérer, quelle que soit leur nature, où qu'elles aient été émises, ont la valeur que, dans une décision judiciaire, ont les motifs comparés au dispositif. Le fait par le président d'une assemblée de donner acte d'une déclaration, sans que les autres membres aient été appelés à discuter et à voter à cet égard, n'implique aucune adhésion à cette déclaration. C'est un acte de pure courtoisie internationale (1).

En tout cas, il faut bien prendre les choses comme elles sont. Qu'on le veuille ou non, la doctrine de Monroë, ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus, forme une sorte de dogme, un précepte de droit public que l'Amérique du Nord n'abandonnera sous aucun prétexte, en sorte que la méconnaître aboutirait à rompre tout rapport amical avec l'Union américaine. En résumé, nous l'avons vu, cette doctrine, c'est-à-dire celle que renferme le message de décembre 1823, bien que conçue en une forme quel-

(1) Le Président de la Conférence s'est effectivement borné à donner acte de leur déclaration aux délégués américains, dans la séance du 25 juillet 1899. Y a-t-il bien là un « acquiescement officiel » des puissances pour employer les expressions du délégué américain Holls ? Il est permis d'en douter pour les raisons indiquées au texte. Conf. l'article intitulé : *The resultats of the Peace Conference in their relation to the Monroë Doctrine*, dans *The Review of Reviews*, nº de novembre 1899. Voir notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix*, § 196.

que peu insolite, est absolument conforme aux principes généraux du droit public international dans sa partie relative à l'intervention. Et M. W. B. Lawrence, l'annotateur de Whaeton, dont le témoignage est ici particulièrement précieux à raison de sa nationalité, a pu dire très exactement : « Si l'on entend par la doctrine de Monroë quelque règle de droit public spécialement adaptée au continent américain, on tombe dans une proposition essentiellement insoutenable. Le droit des gens est d'une application universelle pour toute la Chrétienté. Il ne peut exister de droit particulier pour l'Europe et un autre pour l'Amérique » (1).

Il est à remarquer, au surplus, que, dans la déclaration précitée du 25 juillet, la Délégation américaine s'est bornée à préciser purement et simplement que la politique traditionnelle des Etats-Unis consiste à « s'abstenir d'intervenir, de s'ingérer ou de s'immiscer dans les questions politiques, dans la politique ou dans l'administration intérieure d'aucun Etat étranger.... » (2). Elle est, en cela, d'accord avec le message de 1823 et avec les principes certains du droit public international. Ainsi cantonnée dans l'idée de non-intervention conformément à sa première manière et à la pensée exacte de son auteur, la doctrine est parfaitement admissible, car elle contient l'affirmation pure et simple de la théorie générale de non-intervention dans les rapports de l'Europe et de l'Amérique. Si, au contraire, on l'envisage dans ses exagérations ci-dessus rapportées, elle apparaît comme une prétention injustifiable des Américains du

(1) *Commentaire* sur les *Éléments du droit international de Wheaton, II*, p. 312.

(2) Voir notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix*, p. 381.

Nord de soumettre à leur hégémonie tout le Nouveau-Monde, comme la manifestation d'un gigantesque et illicite protectorat sur l'Amérique entière.

Et pourtant, ce protectorat théoriquement injustifiable, l'Europe semble aujourd'hui l'accepter sans protester et nous ne sommes peut-être pas loin du moment où il s'imposera par la force même des choses. Un pas décisif vient d'être fait à cet égard par les puissances européennes à propos des affaires du Venezuela. Ce dernier, dans son conflit avec ces puissances, conflit soumis à la Cour de La Haye et dont nous parlerons ci-après au chap. IV du livre II de cette première partie à propos de la *Jurisprudence de la Cour arbitrale*, avait prié les Etats-Unis d'intervenir en sa faveur au nom de la doctrine de Monroë. Dans une note du 17 février 1903, M. Hay s'était refusé à tenir pour contraire à la doctrine en question l'action d'un Etat européen contraignant un Etat américain à l'exécution de ses obligations, comme le faisait, dans l'espèce, l'Europe à l'égard du Venezuela (1). Et dans la lettre par laquelle il acceptait, en septembre 1904, sa nomination comme candidat à la présidence de l'Union, M. Roosevelt disait à son tour que les Républiques américaines, « qui recherchent l'équité, doivent se présenter *les mains propres* et accepter des responsabilités dans l'exercice du droit et de la liberté » (2).

Mais le gouvernement du Président Castro s'est refusé à exécuter loyalement les obligations résultant pour lui

(1) Conf. Basdevant, *L'action anglo-germano-italienne contre le Venezuela*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1904, XI, pp. 447 et s.

(2) *Débats* du 13 septembre 1904.

des décisions des commissions mixtes ayant siégé à Caracas en vertu des protocoles de Washington de février 1903 et du jugement de la Cour arbitrale de La Haye, dont il vient d'être question. Il a créé de nouveaux ports afin de détourner les recettes douanières de ceux affectés aux réclamations étrangères ; il a vexé par les procédés les plus injustifiables des sujets anglais, allemands, italiens, expulsé un journaliste américain et confisqué des concessions parfaitement régulières, propriétés de citoyens américains.

En présence de ces agissements, le Gouvernement de Washington s'était ému : une note remise le 29 décembre 1904 à Caracas avait fait savoir qu'une escadre serait envoyée dans les eaux vénezuéliennes et saisirait les douanes de la Guayra, de Puerto-Caballo et de Maracaïbo, si, dans les soixante jours, il n'avait pas été donné satisfaction aux réclamations soit des Etats-Unis soit des puissances européennes (1). Et il avait été expressément mentionné, dans la note, que c'était sur une démarche formelle des ambassadeurs d'Allemagne et d'Italie à Washington que la menace des mesures coercitives avait été faite. Ainsi, allant bien plus loin que la Conférence de la Paix pourtant si critiquée, l'Europe, par l'intermédiaire de deux de ses plus grands Etats, non seulement accepte le contrôle des Etats-Unis sur le reste de l'Amérique, mais encore le sollicite directement. C'est, on ne peut le nier, la consécration de la doctrine de Monroë, en tant qu'impliquant la tutelle et la surveillance de l'Union sur toute terre américaine.

(1) *Questions diplomatiques et coloniales*, 1905, p. 121 ; *Temps* et *Débats* du 8 janvier 1905. Conf. le *Mémorial diplomatique* du 15 janvier 1905, pp. 39 et s.; *La Paix par le Droit*, 1905, pp. 32 et 33.

Sans doute, le Venezuela cèdera, car il ne peut faire différemment (1) ; les États-Unis n'auront point à réaliser leurs menaces qui auront produit un effet salutaire; mais de l'incident créé par les agissements du Président Castro, il restera que les puissances européennes, lasses d'agir elles-mêmes contre les petites Républiques américaines, craignant sans cesse un conflit possible avec l'Union, ont fini par admettre la thèse de celle-ci qui considère l'Amérique entière comme soumise à sa sphère d'influence politique. Nous sommes loin, on le voit, au début du XXe siècle, du message du XIXe siècle ; mais, même en l'absence de ce dernier, la force des faits aurait amené une même solution.

Les Antilles sont redevenues, peu après, le théâtre d'une nouvelle expansion de l'influence des Etats-Unis du Nord. La doctrine de Monroë, telle qu'ils la conçoivent au début du notre siècle, c'est-à-dire comme consistant à protéger les Etats américains, non seulement contre les interventions étrangères, mais encore contre les dangers que peuvent leur faire courir les fautes de leurs gouvernements s'est affirmée à Saint-Domingue. Les Etats-Unis ont usé vis-à-vis de cette république du droit de *police interaméricaine*, que le Président Roosevelt avait affirmée dans un récent message. La République de Saint-Domingue se trouvait, depuis longtemps, dans un état d'anarchie chronique où des factions se disputaient le pouvoir à main armée. Les services publics étaient désorganisés ; le désordre régnait dans les finances; le Gouvernement ne respectait

(1) Cependant, aux dernières nouvelles, on annonçait d'autres conflits en perspective avec certaines puissances, notamment la France.

pas plus les droits des étrangers que ne les respectait celui du Venezuela. C'est en cet état de choses que, dans la seconde quinzaine de janvier 1905, les Gouvernements de Washington et de Saint-Domingue ont signé un protocole par lequel, tout en garantissant la souveraineté de Saint-Domingue et le maintien du pouvoir local, les Etats-Unis s'engagent à mettre de l'ordre dans les affaires intérieures et extérieures de la République, à fixer les conditions du paiement de ses dettes, à décider de la validité et de la quotité des réclamations pendantes. Ils prendront, à cet effet, en main, les revenus des douanes, pour les employer partie aux besoins du pays et partie à l'amortissement des dettes. Ce contrôle financier n'est pas, si on le veut, un protectorat au sens juridique et absolu du mot, terme contre lequel a protesté officiellement le gouvernement de Washington ; mais c'est tout au moins le protectorat officieux, la mainmise grandissante de l'Union sur toute terre américaine. Et les Gouvernements étrangers ne protesteront pas plus qu'à propos du Venezuela ; car, au fond, la mesure nouvelle servira efficacement, comme en ce dernier pays, les intérêts de leurs nationaux (1).

§ II

L'Europe et les Etats du Sud et du Centre Amérique

Les Etats du Sud et du Centre-Amérique sont fréquemment en proie à des révolutions intestines ou à des

(1) Conf. le journal des *Débats* du 23 janvier 1905. Voir, sur les événements de Saint-Domingue, l'article de M. P. Leroy-Beaulieu, dans l'*Economiste français*, 1905, pp. 149 et s. Il est à remarquer pourtant que le Sénat américain s'est ajourné, en mars 1905, sans avoir ratifié le traité dominicain.

guerres qui rendent pour eux impossibles toute organisation stable et tout progrès. Ils ont essayé d'y échapper par des tentatives de fédération restées vaines, malheureusement, car beaucoup de bons esprits sont persuadés que, sans abdiquer leur autonomie interne, ces Etats auraient tout intérêt à se grouper autour d'un pouvoir central assez fort pour empêcher leurs querelles intérieures et leurs conflits périodiques.

Nous avons montré ci-dessus, en exposant la doctrine de Monroë, comment les Etats-Unis avaient entrepris de jouer ce rôle de pouvoir central et comment ils avaient échoué devant les méfiances invincibles de ceux dont ils voulaient faire leurs protégés. Après avoir unilatéralement affirmé leur suprématie sur les autres Etats américains par les exagérations de la doctrine précitée, ils ont essayé de s'entendre directement avec les républiques de l'Amérique latine. Le 11 mai 1888, fut votée une loi permettant au Président d'inviter les divers Gouvernements américains à se réunir à Washington, dans le but d'élaborer des projets concernant une vaste union commerciale, industrielle, économique et pacifique. Le Congrès de Washington s'ouvrit le 2 octobre 1889 et fut clôturé le 19 avril 1890, après l'adoption de plusieurs projets destinés à être transformés en traités ultérieurs (1).

Mais il n'a été donné aucune suite à l'œuvre de la conférence pan-américaine ; les différences de caractère, de race, de religion et d'idées économiques, qui séparent si profondément l'Amérique latine et l'Amérique du

(1) Conf. sur le Congrès de Washington, Prince, *Le Congrès des trois Amériques*, et Mérignhac, *Traité précité de l'arbitrage international*, § 202.

Nord, un instant oubliées, se réveillèrent et empêchèrent la réalisation effective des projets de traités envisagés primitivement d'une façon favorable. Les Etats-Unis voulaient, d'ailleurs, trop entreprendre : ils avaient rêvé d'englober l'Amérique entière dans une sorte d'immense zollverein soumis à leur hégémonie. Contre cette colossale absorption, le Chili seul protesta nettement à la conférence même ; les autres Etats, avec moins de fracas mais autant de résolution, se cantonnèrent dans une réserve absolue, d'où rien ne put les faire sortir. L'Union a repris ses visées dans le Congrès de Mexico d'octobre 1901. Prudemment elle avait placé en territoire mexicain cette « seconde conférence internationale américaine », suivant le nom qui lui a été donné. Mais la pensée des Etats-Unis était évidente ; c'était bien la tentative de 1890 qui recommençait et personne ne s'y est trompé. Cette fois encore, le Chili a fait une opposition irréductible, et rien de précis n'est sorti des nombreux projets que les délégués des Etats américains ont votés à Mexico, comme ils l'avaient fait à Washington (1). Depuis, il est vrai, sont intervenus les événements du Venezuela et de Saint-Domingue, dont nous avons parlé ci-dessus, et l'acceptation par certaines puissances européennes du droit de contrôle de l'Union sur les Républiques américaines, ce qui a fait faire, nous l'avons dit, un pas décisif à la doctrine de Monroë telle que l'entend le chauvinisme américain. Mais la décision d'une partie de l'Europe, quelque grave préjugé qu'elle crée, ne lie pas les Etats qui n'y ont point participé et encore moins

(1) Conf. notre article sur le *Traité d'arbitrage permanent* au XXe siècle, paru dans la *Revue politique et parlementaire*, t. XXXIX, 1904, pp. 281 et s.

les républiques américaines restées indépendantes. En tout cas, c'est sur le terrain politique que se cantonne la doctrine de Monroë, car l'union économique dans laquelle les Etats-Unis joueraient le premier rôle ne peut résulter que d'une entente avec les autres Etats américains, entente qui, nous venons de le voir, a jusqu'ici échoué.

L'Espagne, à la suite de la perte de ses dernières colonies du Nouveau-Monde, a essayé de reconquérir, sur le terrain pacifique et économique, l'influence politique et territoriale définitivement perdue. Elle s'est donc trouvée en opposition avec les Etats-Unis; et l'insuccès des tentatives de Washington et de Mexico était de nature à l'encourager dans ses projets. Dès lors, dans les dernières années du siècle dernier, a commencé à se dessiner un fort mouvement d'étroite entente économique entre la métropole et ses anciennes colonies, mouvement habilement préparé par une association dite : *Union ibero-americaine*, qui publie à Madrid une revue du même nom centralisant tous les efforts faits pour l'œuvre commune en Europe et en Amérique.

Ces efforts ont abouti au Congrès social et économique hispano-américain, inauguré à Madrid en novembre 1900 par la Reine régente, en présence des délégués des républiques de l'Amérique latine, du Portugal et de l'Espagne. Les points soumis à l'assemblée étaient des plus divers et touchaient à la plupart des questions afférentes aux rapports possibles entre l'Espagne et ses anciennes colonies : arbitrage, jurisprudence et législation, économie publique, sciences, lettres et arts, enseignement, relations commerciales, moyens de transport, postes et télégraphes, expositions, banques, bourses et

presse (1). Sur tous ces points des résolutions ont été votées ; le Congrès a décidé la nomination d'une commission exécutive permanente chargée soit de les faire passer dans le domaine des faits, par la conclusion d'accords, soit de préparer un prochain Congrès officiel où des résolutions définitives pourraient, cette fois, être prises (2).

Le mobile qui a inspiré le Congrès apparaît d'une façon très nette. L'Espagne veut assurer des débouchés à son commerce et à son industrie, pour remplacer ceux qu'a fait disparaître la perte de ses colonies, surtout de Cuba et des Philippines, perte qui a eu des conséquences désastreuses pour tout le pays et pour certaines parties plus spécialement, notamment la Catalogne. Quant aux républiques de l'Amérique latine, comprenant qu'elles n'ont plus à redouter désormais une restauration quelconque de l'ancien empire colonial espagnol, elles sentent renaître en elles, pour la Péninsule, toutes les sympathies résultant de la communauté d'origine, de tradition, de langue, de mœurs et de religion. Leur tentative de rapprochement avec la mère patrie d'autrefois est, en outre, encouragée par la crainte que leur inspirent les velléités ambitieuses de l'Union ; et ce sentiment de crainte est assez fort pour annihiler l'effet des avances de la grande République du Nord, incomparablement supérieure à l'Espagne au point de vue des ressources économiques de toute sorte. C'est en vertu du

(1) *Union Ibero-Americana*, Ano XIV, n° 178, pp. 15 et s.

(2) Conf. sur le Congrès, son but, son importance et ses suites possibles, l'article par nous publié dans la *Revue du droit public*, 1901, t. XVII, pp. 310 et s., sous ce titre : *L'union hispano-américaine*.

même sentiment que le mouvement ethnique qui a provoqué le Congrès hispano-américain se continue d'une façon très appréciable dans l'Amérique latine ; sa dernière manifestation a consisté dans le Congrès scientifique latino-américain tenu à Montevideo en 1901. L'Espagne, disait, lors de l'Exposition de Paris de 1900, un ambassadeur espagnol, est sortie d'Amérique politiquement ; mais elle y a laissé sa langue, sa religion et son génie. Il ajoutait : « L'histoire coloniale de l'Espagne en Amérique est finie, mais là commence aujourd'hui l'histoire de notre race » (1).

CHAPITRE IV

LA SOLUTION, PAR LA VOIE DU DROIT, DES LITIGES INTERNATIONAUX

Les rapports de peuple à peuple engendrent nécessairement des conflits, tout comme les rapports entre les particuliers d'un même Etat. Seulement il doit y avoir, soit dans les causes occasionnelles de ces conflits, soit dans la façon de les trancher, des différences indispensables résultant de la situation dissemblable des parties en cause. Entre les particuliers d'un même pays, les procès sont jugés par un pouvoir judiciaire préconstitué,

(1) Conf., dans le même ordre d'idées l'article de M. Georges Weil, intitulé *L'Union latine*, dans la *Revue politique et parlementaire*, t. XLII, 1904, pp. 328 et 329, et Béguin, *Les relations de l'Espagne avec l'Amérique latine* dans l'*Economiste français* du 14 janvier 1905, pp. 43 et s.

qui applique des lois établies à l'avance par un pouvoir législatif interne, et dont les décisions sont mises à exécution par la force publique. Entre les Etats, il n'existe ni pouvoir législatif commun, ni tribunaux internationaux, ni force publique internationale. D'autre part, les conflits privés diffèreront des conflits entre Etats autant que les intérêts privés diffèrent des intérêts des nations. Les particuliers poursuivent la réparation de dommages apportés à leurs personnes ou à leurs biens ; les Etats ont le souci d'intérêts complexes, multiples, et qu'il est impossible de réunir dans une formule unique.

Avant de recourir aux moyens violents, les Etats doivent chercher à s'entendre par les voies pacifiques, qui sont les *négociations directes*, la *médiation* et l'*arbitrage*. Ces deux derniers procédés constituent les deux modes types de solution pacifique des litiges internationaux. Une différence importante et dont on appréciera, par la suite, toute la portée, les sépare : la médiation est un simple conseil essentiellement *facultatif* ; l'arbitrage, au contraire, porte le procès international devant un véritable juge, l'arbitre (1). Ce dernier rend une sentence *obligatoire* pour les parties absolument comme les décisions des tribunaux nationaux ordinaires. La médiation est donc loin d'avoir la haute autorité de l'arbitrage, qui met nécessairement fin au litige, tandis qu'elle peut, en échouant, le laisser pendant. Mais, d'autre part, à raison de son caractère facultatif, elle se présente comme un procédé plus souple, d'une allure plus politique que

(1) Piédelièvre, *loc. cit.*, II, p. 9 ; Revon, *L'arbitrage international, son passé, son présent, son avenir*, 1892, p. 257.

juridique, dégagé des règles précises qui enserrent l'arbitrage et susceptible, pour ce motif, de réussir là où ce dernier aurait été écarté, de prime abord, à raison de son caractère obligatoire. Enfin, tandis que l'arbitrage a toujours la même physionomie d'instance judiciaire, la médiation prend quelquefois un aspect plus compliqué ; les médiations spéciales complètent, en certains cas particuliers, la médiation ordinaire.

SECTION PREMIÈRE

La médiation

§ I

La médiation ordinaire

Elle consiste dans l'intervention, soit spontanée, soit requise, entre deux Etats en conflit, d'une puissance tierce qui essaye de les concilier par son amicale interposition. On donne quelquefois à la médiation le nom de *bons offices*. Les bons offices et la médiation étaient depuis longtemps connus et couramment admis dans le droit international (1), quand la Conférence de la Paix (2) leur a consacré les articles 3 à 7 de la Conven-

(1) La médiation entre la France et l'Espagne amena, en 1518, le traité de Vervins ; celle de la France se produisit en 1601 dans les troubles d'Aix-la-Chapelle, et celle du roi d'Angleterre, en 1678, entre la France, l'Empereur, l'Espagne et les Provinces-Unies. Conf. notre *Traité de l'arbitrage intern.*, p. 160, note 1.

(2) Les procès-verbaux de cette Conférence sont contenus dans une publication du ministère néerlandais des Affaires étrangères en quatre parties, 1 vol. gr. in-4°, paru à La Haye, en 1899, sous le

tion du 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Les articles 2 et 3 établissent, comme suit, le principe même de l'institution.

Art. 2. — *En cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les puissances signataires conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies.*

Art. 3. — *Indépendamment de ce recours, les puissances signataires jugent utile qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit.*

Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités.

L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou par l'autre des parties en litige comme un acte peu amical.

Il convient de ne point exagérer outre mesure la portée de l'article 2, sous peine de méconnaître les leçons de l'histoire. En effet, parmi les puissances signataires du vœu de Paris de 1856, dont il sera ci-après question, on peut en citer bien peu qui, en cas de dissentiment ou de conflit, aient adressé aux neutres une demande de médiation ; on ne voit donc pas comment le renouvelle-

titre de *Conférence internationale de la paix*. Consulter sur cette Conférence notre ouvrage précité intitulé : *La conférence internationale de la paix* ; F. de Martens, *La paix et la guerre*, 1901 et de Lapradelle, *La conférence de la paix*, 1900, Extrait de la *Revue générale de droit int. public*, 1899, t. VI, pp. 651 et s.

ment de ce vœu en 1899 pourrait lui donner dans l'avenir plus d'efficacité. Bien plus grande, au contraire, peut être l'autorité de l'article 3. Ce texte est introductif d'un droit nouveau et consacre, pour la première fois dans le droit international moderne, l'obligation morale pour les neutres d'offrir leur médiation aux Etats en conflit. Avant qu'il n'eût été édicté, certains juristes avaient déjà considéré cette obligation comme imposée aux neutres en vertu du principe de la solidarité internationale (1). Mais, en l'absence de toute règle formelle sur ce point, la question avait souvent aussi été résolue en sens opposé par la doctrine ; et des auteurs considérables avaient traité la médiation offerte comme imprudente et illicite (2). Parfois, sous l'empire de ces considérations, les neutres, pour offrir leur médiation, attendaient que la guerre fût devenue à peu près inévitable, ce qui enlevait au médiateur la plus grande partie de ses chances de réussite. Enfin, la médiation se produisait encore pour mettre fin seulement à des guerres déjà entreprises, comme celle de 1897 dans le conflit turco-grec.

Désormais, on ne saurait en douter, un texte aussi net et aussi précis que celui de l'article 3 donnera plus de hardiesse aux efforts des neutres, en sorte que leur intervention pacifique pourra, dans les conflits futurs, devenir la règle normale. Cela est d'autant plus à souhai-

(1) En ce sens, Kamarowski, *Le tribunal international*, traduction Serge de Westman, 1887, p. 88. Conf. Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, § 2591 ; Hubner, *De la saisie des bâtiments neutres*, 1re partie, ch. II, § 11 ; Fiore, *Nouveau droit internat.*, II, § 1, 99.

(2) Conf. les citations de Kamarowski, *loc. cit.*, pp. 87 et s. et notre ouvrage sur la *Conférence de la paix*, § 131. Conf. en ce sens Hautefeuille, *loc. cit.*, I, pp. 274 et 275.

ter que souvent les Etats litigants seront mis dans l'impossibilité de fait de recourir à l'application de l'article 2, s'ils doivent requérir eux-mêmes la médiation. En effet, celle-ci suppose entre eux un accord préalable à la fois sur la nécessité ou l'opportunité de la mesure et sur le choix du médiateur. Or, si les rapports sont déjà assez tendus, si surtout les hostilités sont déjà déclarées, cet accord sera en général impossible à réaliser. Et pourtant le recours aux voies pacifiques ne doit pas être négligé même dans ces cas extrêmes, surtout dans ces cas faut-il dire peut-être. C'est donc ici qu'apparaît l'utilité de la démarche du neutre également ami des deux parties, dégagé de leurs impressions personnelles, et se présentant animé uniquement d'intentions pacifiques. C'est dans ces hypothèses que se démontrent d'une façon irréfutable les avantages de ce procédé pacifique trop méconnu, trop peu employé, et qui doit pourtant, par sa nature même, être rangé au nombre des moyens d'action du droit international les plus pratiques et les plus utiles.

Serait-on fondé à prétendre cependant que l'exercice de la médiation spontanée pourrait plus ou moins être assimilé à un acte d'intervention prohibé par le droit des gens ? Non incontestablement, a-t-on dit avec raison ; il constitue, au contraire, « un droit fondé sur la liberté des Etats et qui se confond, dans bien des cas, avec le droit pour eux de veiller à leur propre intérêt et à leur bien, comme membres de la société pacifique des nations. Pour trouver un corrélatif à ce droit, il faut, non pas contester son existence, mais considérer la faculté correspondante de refuser les offres proposées » (1). C'est

(1) Conf. le *rapport* de M. Descamps à la troisième commis-

bien, en effet, ce dernier point de vue qu'il convient d'envisager. Comment une offre essentiellement conciliante et amicale pourrait-elle être prise en mauvaise part ; et n'est-ce pas plutôt celui qui la repousse qui paraît user d'un procédé discourtois ?

Existe-t-il entre les *bons offices* et la *médiation* une différence essentielle ? Certains l'ont pensé, établissant une distinction formelle suivant qu'on avait recours à l'un ou à l'autre procédé (1). Cependant, comme on vient de le voir, les textes de la Conférence de La Haye prennent les deux expressions comme synonymes ; et l'on peut trouver des exemples de la même confusion dans d'autres documents diplomatiques. L'article 8 du traité de Paris du 30 mars 1856 stipulait notamment le recours à la *médiation* des puissances, pour le cas où une difficulté s'élèverait entre les signataires du traité et la Porte (2). Or lord Clarendon, en conformité du désir exprimé par les Sociétés des Amis de la Paix, proposa d'adopter le vœu que les nations, avant d'en venir aux armes, eussent recours aux *bons offices* d'une puissance amie. Ainsi, le vingt-troisième protocole du Congrès de Paris du 14 avril 1856, qui contient l'expression de ce vœu, n'est que la généralisation de l'idée consacrée déjà par l'article 8 précité (3). Les deux textes sont donc rela-

sion de la Conférence de la Paix ; *Annexe* au procès-verbal de la séance du 25 juillet, n° 7 ; *Conférence de la Paix*, première partie, pp. 100 et s. Tirage à part du rapport, p. 9 et citation de notre ouvrage précité *La Conférence de la paix*, § 132.

(1) De Martens, *loc. cit.*, II, p. 20, texte et note *a* ; Piédelièvre, *loc. cit.*, II, pp. 6 et s. ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, II, § 1136 et VI, § 2589.

(2) De Clercq, *Recueil*, VII, p. 63.

(3) De Clercq, *ibidem*, p. 85 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, II, p. 823 et s.

tifs à une même voie pacifique ; et pourtant l'un parle de médiation et l'autre de bons offices. On peut citer encore, dans le même ordre d'idées, le protocole du 5 décembre 1853, qui emploie comme synonymes les termes de : bons offices, intervention amicale et médiation (1).

La confusion entre les deux termes de *médiation* et de *bons offices* est toute naturelle, car il n'y a, dans les deux procédés pacifiques, que deux manières d'être d'une même situation ; il s'agit, dans les deux cas, d'un Etat qui s'entremet, soit requis soit spontanément, pour amener une solution pacifique par ses conseils et son influence, sans imposer sa décision comme dans l'arbitrage (2). Cependant la médiation fait un pas de plus que les bons offices. Ceux-ci se traduisent par des conseils, des actes, des négociations ayant pour but d'amener la paix, sans que la puissance de laquelle ils émanent s'engage dans l'examen approfondi du litige. Le médiateur, au contraire « participe d'une manière régulière aux négociations ouvertes jusqu'à leur conclusion ou leur rupture » (3), ou se charge d'examiner, pièces en main, la question pendante et de statuer comme en cas d'arbitrage, mais toutefois sans que sa décision ait un caractère obligatoire (4).

La médiation peut d'abord émaner d'une puissance tierce agissant isolément ; c'est la médiation ordinaire, dont on retrouve des exemples assez fréquents à notre

(1) Conf. notre *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, § 151.

(2) Calvo, *loc. cit.*, III, § 1682.

(3) Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, II, pp. 466 et s.

(4) Kamarowski, *loc. cit.*, p. 86.

époque (1). En second lieu, elle sera quelquefois l'œuvre d'un certain nombre d'Etats exerçant une action collective dans un ordre de faits en général déterminé d'avance, touchant à des intérêts généraux. Elle sera, en ce cas, le résultat d'un Congrès ou d'une Conférence.

Théoriquement la médiation collective, exercée à la suite d'un Congrès ou d'une Conférence, ne devrait pas avoir un caractère plus obligatoire que la médiation isolée ; et cependant le contraire s'est produit fréquemment dans la pratique. La Conférence de Londres de 1830-31, réunie à la demande du roi de Hollande pour ouvrir des négociations avec les Belges soulevés, fonctionna comme un vrai tribunal arbitral rendant des sentences obligatoires et démembra le royaume des Pays-Bas, sans même avoir voulu entendre le souverain intéressé (2). La Conférence de Paris de janvier-février 1869, bien que le contraire ait été affirmé, s'est conduite également, à propos du différend greco-turc provoqué par un soulèvement de la Crète, comme un véritable tribunal international (3). Ainsi, la médiation collective perd

(1) Citons les cas suivants de médiation au siècle dernier : de la Russie entre l'Angleterre et les Etats-Unis en 1822 ; de la France entre la Prusse et le canton de Neufchâtel en 1857 ; du pape en 1885, entre l'Allemagne et l'Espagne, au sujet de la question des Carolines, dont il sera parlé ci-après. Conf. notre *Traité de l'arbitrage*, § 152 et la note. Dans le siècle actuel, est intervenue la médiation de la France, à la fin d'octobre 1904, entre la Russie et l'Angleterre, relativement à l'incident de Hull, dont il va être question à propos des Commissions internationales d'enquête. Consulter sur les cas de médiation à notre époque Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 935 et s.; de Mougins-Roquefort, *loc. cit.*, pp. 176 et 177.

(2) Milovanowitch, *loc. cit.*, p. 193 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, VI, § 2599 ; Kamarowski, *loc. cit.*, p. 97.

(3) Rolin-Jaëquemyns dans la *Revue de droit internat. et de*

souvent le caractère facultatif qui seul lui convient, parceque le prétendu médiateur n'hésite pas à recourir à la menace de la force quand il comprend que son conseil ne sera pas écouté. Certains auteurs ont même parlé de *médiation armée*, expression qui contient la négation complète des principes sur lesquels repose ce mode de solution des conflits internationaux (1).

Le caractère essentiellement facultatif de la médiation, clairement mis en lumière par les développements qui précèdent et admis par tous les juristes (2), a été nettement affirmé dans les articles 4 à 7 de la Convention de La Haye sur le règlement pacifique des conflits internationaux ainsi conçus.

Art. 4. — *Le rôle du médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les Etats en conflit.*

Art. 5. — *Les fonctions du médiateur cessent du moment où il est constaté, soit par l'une des parties en litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui ne sont pas acceptés.*

Art. 6. — *Les bons offices et la médiation, soit sur le recours des parties en conflit, soit sur l'initiative des puissances étrangères au conflit, ont exclusivement le caractère de conseil et n'ont jamais force obligatoire.*

Art. 7. — *L'acceptation de la médiation ne peut avoir*

législat. comparée, 1869, pp. 429 et s.; Kamarowski, *loc. cit.*, pp. 98 et s.

(1) Calvo, *loc. cit.*, § 1705 ; Kamarowski, *loc. cit.*, p. 91 ; Mérignhac, *Traité de l'arbitrage international*, § 154.

(2) Carnazza-Amari, *loc. cit.*, II, p. 559 ; Rouard de Card, *L'arbitrage internat.*, p. 29 ; Mérignhac, *loc. cit.*, § 151 ; Fiore, *Nouveau droit internat.*, II, § 1206.

pour effet, sauf convention contraire, d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires à la guerre.

Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle n'interrompt pas, sauf convention contraire, les opérations militaires en cours.

Ce caractère facultatif de la médiation constitue, comme nous l'avons déjà fait remarquer plus haut, la principale différence avec l'arbitrage de sa nature obligatoire. Il importait donc de mettre cette différence en relief dans les textes du document international relatifs à ce point, afin de bien fixer la doctrine et d'éviter des erreurs regrettables pouvant fausser le principe même des deux institutions (1).

(1) On peut citer, comme exemple mémorable de cette confusion, l'affaire des *Carolines*, que l'on trouvera rapportée dans notre *Traité de l'arbitrage international* au § 158, avec de nombreuses citations bibliographiques. Voici l'exposé sommaire des faits.

En 1885, tandis que deux navires espagnols stationnaient dans le port de Yap, qui fait partie des Carolines, la corvette allemande l'*Iltis* arriva inopinément et l'officier qui la commandait arbora le pavillon allemand, déclarant prendre possession de l'île et de toutes celles composant le groupe des *Palaos*, ainsi que de *Strongs-Islands*. Les Espagnols protestèrent, invoquant le droit du premier occupant, la bulle du pape Alexandre VI et le consentement unanime des peuples qui n'avaient jamais contesté leur droit de propriété.

L'Allemagne se basait sur des établissements anciens aux Carolines, établissements ayant co-existé avec ceux des Anglais et jamais avec ceux des Espagnols ; elle prétendait, d'autre part, appliquer, en l'espèce, le principe de l'effectivité de l'occupation et de la nécessité d'une notification de la prise de possession, conformément aux prescriptions de l'article 35 de l'Acte de la Conférence de Berlin du 26 février 1885, bien que ce texte ne vise *in terminis* que les territoires africains.

Finalement, le pape a donné raison à l'Espagne, en se basant

§ II

Les médiations spéciales

L'article 8 de la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux consacre le recours à une *médiation spéciale* due à l'initiative de M. Holls, délégué des Etats Unis de l'Amérique du Nord à la Conférence de la paix. En voici le texte.

Art. 8. — *Les puissances signataires sont d'accord pour recommander l'application, dans les circonstances qui le permettent, d'une médiation spéciale sous la forme suivante.*

En cas de différend grave compromettant la paix les Etats en conflit choisissent respectivement une puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques.

Pendant la durée de ce mandat dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, les Etats en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit, lequel est considéré comme déféré exclusivement aux

surtout sur la priorité de l'occupation, mais en tenant compte des droits acquis aux Allemands. Il a été certainement *médiateur*, qualité qui lui est formellement reconnue par un protocole du 17 décembre 1885. Et, d'autre part, les parties ont signé, sur les bases de la médiation, un accord, à la date indiquée, pour régler l'exécution des dispositions à prendre au sujet de l'île. Or cet accord aurait été inutile s'il y avait eu arbitrage, car cet arbitrage se serait trouvé obligatoire par lui-même. Et pourtant, on lit dans un certain nombre d'écrits sur la matière que le pape a joué le rôle d'arbitre. Voir la citation des auteurs qui ont soutenu les deux opinions dans notre *Traité de l'arbitrage, loc. cit.*

puissances médiatrices. Celles-ci doivent appliquer tous leurs efforts à régler le différend.

En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix.

M. Holls est parti de ce point de vue très exact que les parties sont mauvais juges dans leur propre cause ; que les négociations directes qui ne parviennent point à les calmer dans un certain temps, ne font, en persistant, que les aigrir davantage ; qu'il vaut mieux, dès lors, laisser momentanément la discussion des points litigieux à des tiers étrangers à leurs passions et investis par elles d'une confiance méritée. Ainsi, entre particuliers, on abandonne aux témoins le soin de décider si l'honneur a été suffisamment atteint pour qu'il y ait lieu à rencontre. Cette médiation, exercée de concert par certaines puissances réunies, aurait ce grand avantage de ne plus rendre nécessaire une entente préalable sur le choix du médiateur commun. C'est, en somme, l'application à la médiation de la pluralité des membres du tribunal arbitral. La médiation spéciale imaginée par M. Holls ne peut être critiquée par personne, car elle ne gêne point la liberté des parties, étant donné qu'elle doit résulter d'un accord formel ; il est très rationnel, d'autre part, que, pendant que les médiateurs prennent connaissance des pièces et des faits et délibèrent entre eux, tout échange de communications sur l'objet du litige cesse entre les adversaires, cet objet se trouvant exclusivement déféré à la médiation. Si les puissances médiatrices ne parviennent point à faire accepter un arrangement, elles conservent néanmoins la mission de

profiter de toutes les occasions données de rétablir la paix (1).

La Conférence de la paix a consacré un second procédé de médiation spéciale sous la forme des *commissions internationales d'enquête* organisées comme suit par les articles 9 à 14 de la convention.

Art. 9. — *Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les puissances signataires jugent utile que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettent, une commission internationale d'enquête, chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait.*

Art. 10. — *Les commissions internationales d'enquête sont constituées par convention spéciale entre les parties en litige.*

La convention d'enquête précise les faits à examiner et l'étendue des pouvoirs des commissaires.

Elle règle la procédure.

L'enquête a lieu contradictoirement.

La forme et les délais à observer, en tant qu'ils ne sont pas fixés par la convention d'enquête, sont déterminés par la commission elle-même.

Art. 11. — *Les commissions internationales d'enquête sont formées, sauf stipulation contraire, de la*

(1) Conf. notre ouvrage sur *La Conférence de la paix*, § 135; et de Lapradelle, *La conférence de la paix*, pp. 120 et 121.

manière déterminée par l'article 32 de la présente convention (1).

Art. 12. — *Les puissances en litige s'engagent à fournir à la commission internationale d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.*

Art. 13. — *La commission internationale d'enquête présente aux puissances en litige son rapport signé par tous les membres de la commission.*

Art. 14. — *Le rapport de la commission internationale d'enquête, limité à la constatation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux puissances en litige une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation.*

Une opposition fort vive a été faite aux commissions internationales d'enquête par les petits Etats représentés à la Conférence. M. de Martens, le délégué russe, a, au contraire, exposé qu'elles pouvaient remplir un rôle fort utile en empêchant les esprits de s'irriter et le conflit de s'envenimer, grâce au rétablissement sous leur véritable jour de faits souvent ignorés ou mal connus. Au surplus, ces commissions se bornent à présenter un simple rapport, sans lier en rien les parties ; on ne voit donc pas pourquoi ce genre spécial de médiation soulèverait plus d'objections que la médiation ordinaire, sur l'utilité de laquelle tout le monde est d'accord (2).

(1) Il s'agit dans l'article 32 du choix des arbitres internationaux, dont il sera parlé ci-après à propos de l'arbitrage.

(2) Conf. les détails donnés sur les Commissions internationales d'enquête dans notre ouvrage sur *La Conférence de la paix*, §§ 136 et s. ; et de Lapradelle, *loc. cit.*, pp. 121 et s.

La première application de l'institution des commissions internationales d'enquête a été faite, durant la guerre russo-japonaise, à propos de l'incident de Hull. La flotte russe de la Baltique avait, dans la nuit du 21-22 octobre 1904, tiré sur une partie de la flotille des chalutiers anglais de Hull, blessant et tuant des pêcheurs et endommageant leurs bateaux. Cette conduite souleva un étonnement profond en Europe et produisit en Angleterre une émotion telle que l'on put craindre un instant que le Gouvernement britannique ne se livrât à quelque acte irréparable. Heureusement la France a interposé ses bons offices, qui ont été agréés, et la question a été livrée à l'examen d'une commission internationale d'enquête, en vertu d'un accord du 25 novembre 1904 ainsi libellé.

Art. 1er. — *La commission internationale d'enquête sera composée de cinq membres ou commissaires, dont deux seront des officiers de haut rang des marines anglaise et russe. — Les gouvernements de France et des Etats-Unis d'Amérique seront chacun priés de choisir un de leurs officiers de marine de haut rang, comme membres de la commission. — Le cinquième membre sera choisi, d'un commun accord, par les quatre membres ci-dessus mentionnés. — Dans le cas où l'accord ne pourrait se faire entre les commissaires au sujet du choix du cinquième membre de la commission, Sa Majesté impériale et royale l'empereur d'Autriche et roi de Hongrie sera invitée à le désigner* (1). — *Chacune des deux hautes parties contractantes nommera de même un assesseur légal chargé de*

(1) Ont été choisis les amiraux : Doubassoff (Russie), Lewis-Beaumont (Angleterre), Fournier (France), Davis (Etats-Unis), Spaun (Autriche-Hongrie).

conseiller les commissaires, et un agent chargé officiellement de prendre part aux travaux de la commission (1). — ART. 2. — *La commission devra faire une enquête et présenter un rapport sur toutes les circonstances de l'incident de la mer du Nord, et principalement sur la question de savoir quels sont les coupables et le degré de blâme s'attachant aux sujets des deux hautes parties contractantes ou aux sujets d'autres puissances dans le cas où leur responsabilité serait établie par l'enquête.* — ART. 3. — *La commission devra régler les détails de la procédure qu'elle suivra dans le but d'accomplir la tâche qui lui est confiée.* — ART. 4. — *Les deux hautes parties contractantes s'engagent à fournir à la commission internationale d'enquête, dans la mesure qui sera possible, toutes les facilités nécessaires afin de lui permettre de se mettre complètement au courant des faits qui font l'objet du litige et de les apprécier d'une façon correcte.* — ART. 5. — *La commission se réunira à Paris aussitôt que possible après la signature de cette convention.* — ART. 6. — *La commission présentera son rapport aux deux hautes parties contractantes, signé par tous les membres de la commission.* — ART. 7. — *Toutes les décisions de la commission devront être prises à la majorité des voix des cinq commissaires.* — ART. 8. — *Les deux hautes parties contractantes s'engagent à supporter dans des conditions réciproques les dépenses contractées par chacune d'elles avant la réunion de la commission. Les dépenses contractées par la commission internationale après la date de sa réunion, dans l'orga-*

(1) Les agents des parties étaient M. O'Beirne pour l'Angleterre et M. Nekludof pour la Russie.

nisation de son personnel et les investigations auxquelles elle devra se livrer, seront également partagées par les deux gouvernements.

Les délégués se sont réunis sous la présidence de l'amiral français au ministère des Affaires étrangères, à Paris, le 23 décembre 1904 ; ils ont élaboré un règlement de procédure très étendu. Le chapitre II, le plus important, a trait aux séances de la commission. Il contient les dispositions suivantes.

Art. 1er. — Les séances de la commission seront publiques ou non publiques selon leur objet. — Art. 2. — Seront publiques : 1° les séances dans lesquelles auront lieu l'exposé des faits par les agents des hautes parties contractantes et les interrogatoires des témoins ; 2° la séance dans laquelle les agents feront connaître leurs conclusions ; 3° la dernière séance dans laquelle la commission fera connaître le résultat de ses délibérations. — Art. 3. — Ne seront pas publiques toutes les autres séances de la commission donnant lieu à des délibérations.

Les autres chapitres se rapportent à la constitution du secrétariat général, aux séances en chambre du conseil, aux exposés des faits par les agents des deux parties, aux dépositions des témoins, aux conclusions et aux rapports. La langue officielle de la commission est la langue française ; mais les témoins pourront déposer dans la langue de leur pays d'origine. Tout document en langue étrangère versé à la commission devra être accompagné de la traduction en français (1).

L'exposé des faits a été présenté par les deux parties

(1) *Débats* du 14 janvier 1905.

à la séance du 20 janvier 1905 ; les Russes ont soutenu qu'ils avaient été attaqués ou menacés par des torpilleurs restés inconnus et qu'ils avaient dû les canonner au risque d'englober les pêcheurs anglais. Ils ont reconnu qu'ils étaient placés de façon à atteindre ces derniers, et que, les ayant atteints, ils doivent une compensation, mais qu'ils ne sauraient être accusés d'avoir tiré sur des chalutiers auxquels n'aurait été mêlé rien de suspect. Les Anglais ont affirmé, au contraire, qu'aucun navire de guerre d'une espèce quelconque n'avait jamais été mêlé aux chalutiers (1).

L'audition des témoins n'a pas donné des résultats bien certains ; tandis que les marins anglais affirmaient, en général, qu'il n'y avait pas eu de torpilleurs au milieu d'eux, certains officiers russes ont très nettement déclaré qu'ils les avaient parfaitement observés. L'audition des témoins terminée, à la séance du 14 février, M. O'Beirne, commissaire britannique, a donné lecture de ses conclusions, aux termes desquelles il n'y avait pas de torpilleurs ou contre-torpilleurs parmi les chalutiers britanniques dans la nuit du 21-22 octobre ; que c'est donc mal à propos que le feu a été ouvert sur ces derniers par les vaisseaux russes qui ont eu, au surplus, le tort soit de le continuer pendant un temps déraisonnable, soit de ne pas rectifier et contrôler le tir pour éviter les avaries infligées à la flotille, soit enfin de ne pas secourir les blessés et les bateaux avariés. Les conclusions du Gouvernement russe ont été présentées par son agent, M. Nekludof ; d'après ce document, le feu de l'escadre

(1) Voir cet exposé dans le *Mémorial diplomatique*, n° du 22 janvier 1905, pp. 54 et s.

aurait été justifié par le légitime accomplissement des devoirs militaires de son chef à raison de l'approche, à une distance dangereuse pour cette escadre, de torpilleurs se dirigeant sur elle à la faveur de la nuit, sans feux et à toute vitesse. Le feu de l'escadre, dirigé exclusivement sur les navires suspects, n'aurait atteint les pêcheurs que par suite d'accidents inévitables. Les officiers russes ayant essayé, dans la mesure du possible, d'atténuer les risques que les mesures prises faisaient courir aux chalutiers, échapperaient ainsi à tout reproche. En conséquence, le Gouvernement russe, déplorant sincèrement l'incident qui a fait d'innocentes victimes, une fois la responsabilité du chef d'escadre écartée, n'entendait nullement se soustraire à la réparation du dommage arbitré par la cour permanente de La Haye (1).

Le 25 février 1905, à la dernière séance publique de la commission, a été lu le rapport final contenant les conclusions des commissaires sur le point de fait qui leur avait été soumis. Il y est reconnu, à l'unanimité : que les bateaux de la flotille de pêche portant leurs feux réglementaires, manœuvrant conformément à leurs règles usuelles, n'ont commis aucun acte hostile ; et à la majorité, qu'il n'y avait ni parmi eux ni sur les lieux aucun torpilleur, en sorte que l'ouverture du feu par l'amiral Rodjestvensky était injustifiable. Les commissaires ont semblé donner comme cause réelle de la canonnade le fait que le commandant du transport russe, le *Kamtchatka*, en proie, à raison de circonstances spéciales, à un trouble d'esprit extraordinaire, se serait cru environné de torpilleurs, aurait transmis cette information à

(1) *Débats* du 15 février 1905.

l'amiral et aurait ainsi amené ce dernier à ouvrir le feu sur des bâtiments inoffensifs pris à tort pour des bateaux ennemis. Le commissaire russe était d'avis que l'approche de bâtiments suspects, dans un but hostile, était de nature à justifier l'ouverture du feu par les vaisseaux russes. A l'unanimité il a été décidé que, une fois son erreur reconnue, l'amiral a fait *personnellement* tous ses efforts pour arrêter le feu, sans qu'il eût aucun reproche à encourir de n'avoir point stoppé en présence de l'incertitude où il était, lors de la cessation du feu, relativement aux dangers que courait son escadre. Toutefois la majorité a regretté que, arrivé dans le Pas-de-Calais, il n'ait pas eu la précaution d'informer les autorités des puissances maritimes voisines de ce qui s'était passé et de la nécessité de porter secours aux bateaux en détresse. A la fin du rapport, les commissaires déclarent que leurs « appréciations qui s'y trouvent formulées ne sont, dans leur esprit, de nature à jeter aucune déconsidération sur la valeur militaire, ni sur les sentiments d'humanité de l'amiral Rodjestvensky et du personnel de son escadre ». Les parties n'auront donc plus qu'à s'entendre sur le quantum de l'indemnité due aux chalutiers (1).

(1) Voir le rapport que nous venons d'analyser dans les *Débats* du 26 février 1905. Les chalutiers réclamaient une indemnité de 100.000 livres sterling (2.500.000 fr.). Mais, de lui-même, le Gouvernement anglais a réduit à 65.000 livres (1.625.000 fr.), qui ont été payées en mars 1905, par l'ambassadeur de Russie à Londres. *Débats* du 11 mars.

SECTION II

L'arbitrage

LIVRE PREMIER

Notions historiques

La plupart des législations positives autorisent les particuliers à s'adresser, pour le jugement de leurs différends, à des juges institués par eux, investis de leur confiance, et dont la sentence sera, par suite, mieux accueillie, que celle émanant de juges officiels. Sans doute, le choix de ces derniers s'imposera si les parties ne sont pas d'accord ou n'ont pas la libre disposition du droit litigieux ; mais, dans le cas contraire, on ne voit pas pourquoi elles ne seraient pas libres de recourir aux juges de leur choix, qu'on nomme des *arbitres*.

De la sphère nationale, l'arbitrage est passé dans le domaine international, où sa pratique ne pouvait susciter aucune difficulté. Si, en effet, en droit privé, il offre cet inconvénient d'empiéter sur les tribunaux officiels présentant des garanties supérieures à celles qu'offre le juge élu, il n'en saurait être ainsi entre nations, dans les rapports desquelles, en l'absence de toute juridiction établie, l'arbitrage volontaire constitue la juridiction de droit commun (1).

I

L'arbitrage international remonte à une très haute antiquité ; Hérodote et Xénophon en rapportent des

(1) Conf. notre *Traité de l'arbitrage international*, § 13.

exemples empruntés aux nations orientales (1). Les Grecs l'ont connu et souvent pratiqué ; mais les difficultés déférées à l'arbitrage ne présentaient pas une grande importance politique. Il s'agissait de contestations au sujet de la religion, du commerce, des frontières, de la possession de territoires litigieux, surtout de ces îles nombreuses si célèbres dans les fastes de l'histoire et de la légende, qui parsèment les côtes de la Grèce. Une procédure arbitrale était instituée; le contrat de *compromis*, source de l'arbitrage, désignait l'arbitre et l'objet du litige; à son tour, l'arbitre indiquait le lieu et l'époque du jugement. Il instruisait l'affaire avec un soin religieux, écoutait les parties, et sa sentence, rédigée en plusieurs exemplaires, était déposée dans les temples et autres lieux publics. Les Grecs voyaient l'arbitrage avec une grande faveur ; ils en confiaient la mission aux poètes, aux vainqueurs des jeux olympiques. Mais il resta cantonné entre les peuples grecs et ne fut jamais étendu par ceux-ci aux nations étrangères considérées comme en dehors de tout rapport avec la communauté grecque (2).

Quand on examine les rapports de Rome avec les autres peuples, on voit qu'à la différence de la Grèce

(1) Barbeyrac, *Supplément au Corps universel diplomatique*, I, p. 86 ; Hérodote, *Histoires*, VI, 42.

(2) Conf. notre *Traité sur l'arbitrage*, §§ 20 et s. ; Egger, *Les traités publics chez les Grecs et les Romains*, pp. 68 et s. ; Le Bas, *Voyage archéologique*, Ve partie, nos 1, 86 et s. ; Rangabé, *Antiquit. hellén.*, II, no 692 ; Schœmann, *Antiquités grecques*, traduction Galuski, II, p. 6 ; Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponèse*, L. I, c. 85 ; Calvo, *loc. cit* , III, § 1708 ; Revon, *loc. cit.*, pp. 81 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, II, p. 19 et s. ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, VI, § 2604.

elle n'eut pas souvent recours à l'arbitrage. Ceci s'explique aisément si l'on réfléchit que les Romains aspiraient à la domination universelle et qu'ils pouvaient redouter de se voir arrêter dans leurs ambitieux projets par des sentences conformes au droit. D'autre part, le peuple roi aurait cru s'abaisser en se soumettant au jugement d'une puissance tierce. On en eut la preuve quand les Rhodiens eurent la malheureuse idée de proposer leur médiation pour maintenir Persée sur son trône. Le Sénat accueillit leurs ouvertures avec un mépris souverain ; et Tite-Live rapporte qu'à son époque le souvenir seul de cette prétention excitait l'indignation ; quelle dût être, ajoute-t-il, celle des sénateurs devant qui elle fut émise (1) ! Les peuples jadis les plus fiers de leur indépendance et qui vivaient nominalement encore en liberté, étaient les premiers à s'incliner devant la grandeur romaine, devançant ainsi par leur humilité absolue leur servitude future. L'aspiration de Rome à n'avoir point d'égaux, qui était la négation même de l'idée d'arbitrage, fut pleinement réalisée le jour où elle devint maîtresse du monde. Les peuples désormais définitivement asservis ne pouvaient plus songer à soulever contre elle des prétentions rivales susceptibles d'être, le cas échéant, soumises à un arbitrage.

La coutume de l'arbitrage semble avoir été en vigueur dans le monde barbare, au dire de Procope et de Cassiodore (2). Dans la période qui suit l'établissement des barbares sur les ruines du monde romain, nous avons

(1) *Histoire romaine*, 44, 14.

(2) *Cassiodori Opera*, I, p. 158 ; Calvo, *loc. cit.*, III, § 1710 ; Mérignhac, *Traité de l'arbitrage*, § 31 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, VI, § 2604.

indiqué, aux *Notions historiques*, l'influence considérable prise par l'Eglise catholique et le rôle prépondérant joué par les papes qui devinrent les arbitres naturels entre les monarques du monde chrétien. Il faut ajouter, au point de vue du développement de l'arbitrage, l'appoint résultant de l'organisation féodale étendant son réseau sur l'Europe entière et prédisposant naturellement les vassaux à prendre leurs suzerains comme juges de leurs griefs respectifs. C'est ce qui explique que les empereurs et rois aient été aussi fréquemment pris comme arbitres en leur qualité de suzerains les plus élevés. Les idées religieuses devaient encore amener et amenèrent, en effet, le choix d'évêques comme arbitres. Parfois, mais plus rarement, des Etats, des villes, des corps constitués, des conseils composés de personnages qualifiés et même de simples particuliers renommés par leur savoir et leur haute autorité morale reçurent le mandat arbitral.

Sous l'influence de l'action féodale et religieuse, les arbitrages furent très fréquents au Moyen âge, offrant le spectacle singulier des idées de paix se faisant jour au milieu de la société la plus belliqueuse. En Italie seulement, au XIIIe siècle, on ne compte pas moins de cent compromis entre les princes et les communes de ce pays (1). Mais, quand la papauté eut renoncé à dominer la société civile, quand, d'autre part, les monarchies absolues se furent peu à peu édifiées sur les ruines de la féodalité, les arbitrages devinrent beaucoup plus rares. Ils diminuent durant le XIVe et le XVe siècles ; et

(1) *Digesto italiano*, t. IV, Ire partie, pp. 319 à 374, vo *Arbitrati internazionali*. Conf. *Pandectes françaises*, vo *Arbitrage internat.*, no 21.

l'on peut affirmer qu'à partir du XVIe siècle ils disparaissent à peu près de la pratique internationale jusqu'à la Révolution française. Et pourtant, à en juger par les manifestes et les proclamations, jamais souverain n'a fait la guerre que malgré lui et après avoir essayé tout pour l'empêcher (1). On s'étonnera moins de la rareté des arbitrages en dépit de cette protestation, dit un publiciste autorisé, si l'on songe à cette parole de Rousseau : « Peut-on subordonner à un tribunal des hommes qui s'enorgueillissent de ce que leur pouvoir est exclusivement fondé sur le glaive et qui ne s'inclinent devant Dieu que parce qu'il est dans le ciel ». M. Kamorowski ajoute qu'il ne pouvait guère en être autrement « à ces tristes époques de guerres continuelles, de controverses incessantes sur les droits de succession aux trônes et de projets les plus fantastiques sur le partage des divers Etats. Le droit, aussi bien dans la vie intérieure des peuples que dans les relations extérieures, existait bien plus sur le papier qu'en réalité » (2).

II

Dans la période contemporaine, l'arbitrage a été fréquemment usité; et il serait absolument impossible d'en

(1) Klüber, *loc. cit.*, p. 456, note *a*.

(2) Kamarowski, *loc. cit.*, pp. 185 et 187. Conf., sur les points indiqués au texte, Du Mont, *Corps universel diplomatique*, t. III, IIe part., pp. 142 et s. et t. VIII, pp. 93 et s. ; Travers Twiss, *loc. cit.*, t. II, § 5 ; Carnazza-Amari, *loc. cit.*, II, p. 565 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 700 ; Wheaton, *Progrès du droit des gens*, I, p. 109 ; de Flassan, *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, 2e édition, I, pp. 113 et s., II, pp. 42 et s., III, p. 200 et s.; Mérignhac, *Traité de l'arbitrage*, §§ 32 et s.

indiquer toutes les applications ; on lui a consacré des publications spéciales (1), et les auteurs lui ont donné dans leurs écrits une large place (2). Nous allons nous

(1) On consultera particulièrement la belle et intéressante publication remarquablement documentée de MM. de Lapradelle et Politis, intitulée : *Recueil des arbitrages internationaux*. Le premier volume, paru en 1905, va de 1798 à 1855. Voir spécialement au point de vue américain le recueil de Moore, *History and Digest of the international arbitrations to wich the United States...*, 6 vol., 1898. Conf. au point de vue général : Lafontaine, *Pasicrisie internationale, Histoire documentaire des arbitrages internationaux*, 1902, Extrait de la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 2e série, t. IV, 1902 ; Bellaire, *Etude historique sur les arbitrages internationaux*, dans le *Journal des Economistes*, 1872, pp. 411 et s. ; Clère, *Etude sur l'arbitrage international*, dans la *Revue universelle* du 7 avril 1874, pp. 35 et s. ; Lawrence, *Note historique sur les arbitrages internationaux*, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, VI, 1874, pp. 117 et s. ; *Pandectes françaises* et *Répertoire général du droit français*, v° Arbitrage international.

(2) Consulter notre *Traité précité de l'arbitrage international*, §§ 46 et s. Conf. : Peretti, *Degli arbitrati internazionali*, 1875 ; Kamarowski, Revon, *loc. cit.* ; A. Fried, *Handbuch der Friedenbewegung*, 1905, pp. 123 à 158 ; Dreyfus, *Arbitrage international*, 1892 ; Olivi, *Li arbitrati internazionali* ; Valmigère, *De l'arbitrage international*, 1899 ; Di Marco, *Degli arbitrati internazionali e dei diritto di guerra*, 1875 ; Rouard de Card, *L'arbitrage international dans le passé, le présent et l'avenir*, 1877, pp. 56 et s. ; Beelaerts van Blokland, *Internationale arbitrage*, thèse de Leyde, 1875 ; de Mougins-Roquefort, *loc. cit.*, pp. 177 et s. ; Calvo, *loc. cit.*, III, §§ 1714 et s., et *Supplément général*, t. VI, §§ 355 et s. ; Rivier, *loc. cit.*, II, pp. 168 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, II, pp. 49 et s. ; Bry, *loc. cit.*, §§ 365 et s. ; Corsi, *Arbitrati internazionali*, 1894 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 703 ; Pierantoni, *Gli arbitrati internazionali*, 1875 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, §§ 956 et s. ; Darby, *International tribunals*, 1899 ; Saint-Georges d'Armstrong, *Principes généraux du droit intern. public*, 1890 ; Escanyé, *L'arbitrage international*, 1888 ; Sumner Maine, *Le droit intern., La guerre*, pp. 271 et s.

borner à l'examen de certaines hypothèses qui ont eu un retentissement particulier, à raison soit de la gravité des intérêts en jeu, soit des questions spéciales agitées, soit enfin de la situation particulière des arbitres choisis. Ces hypothèses concernent les arbitrages de l'*Alabama*, du *Phare* et des *Pêcheries de la mer de Béring ;* de ces trois procès internationaux importants à divers titres, c'est le premier qui, on le verra, mérite de fixer tout particulièrement l'attention. Quant aux autres arbitrages d'une importance moins considérable, ne pouvant les faire rentrer dans le cadre d'un *Traité général de droit public international*, nous les indiquerons simplement ci-après en note sous l'Arbitrage de l'*Alabama*.

A. — *Arbitrage de l' « Alabama »* (1)

Le traité de Washington du 8 mai 1871 a posé le principe de quatre arbitrages différents, sur des points liti-

(1) Nous allons indiquer ci-après, comme nous l'avons dit ci-dessus, les principaux cas d'arbitrages advenus depuis l'affaire de l'*Alabama* jusqu'à nos jours, afin de montrer l'influence de plus en plus grandissante de la voie juridique de solution des conflits internationaux. On trouvera leur examen détaillé dans notre *Traité de l'Arbitrage international*, aux §§ 92 et s. et dans les chroniques de la *Revue générale du droit intern. public.*

1° Angleterre et Etats-Unis. — Arbitrage portant sur des questions de validité de prises maritimes, organisé par les articles XII à XVII du traité de Washington du 8 mai 1871.

2° Angleterre et Etats-Unis. — Arbitrage relatif à des questions de privilèges de pêche (articles XVIII à XXV du même traité de Washington).

3° Angleterre et Etats-Unis. — Arbitrage sur contestation de frontière (articles XXXIV à XLII du même traité de Washington).

4° Italie et Suisse. — Arbitrage sur différend de frontière. *Aloe*

gieux entre les Etats-Unis de l'Amérique du Nord et la Grande-Bretagne. Le premier avait trait au règlement

de Cravairola, compromis du 31 décembre 1873 ; sentence du 23 septembre 1874.

5° Incident du *Maria Luz*. — Sentence du 17 mai 1875 ; Pérou, Japon.

6° Compromis du Chili avec diverses puissances. — France, 2 novembre 1882 ; Italie, 7 décembre 1882 ; Angleterre, 4 janvier 1883 Allemagne, 22 août 1883.

7° Chili, France, Grande-Bretagne, Pérou. — *Vente de guano*, sentence rendue dans le courant de 1901.

8° Prise maritime, *Barque Masonic*. — Espagne et Etats-Unis, sentence du 27 juin 1885.

9° Angleterre, Allemagne. — *Affaire de Zanzibar*, sentence du 17 avril 1889.

10° *Affaire Cerruti* entre la Colombie et l'Italie au sujet d'une confiscation de biens. — Compromis du 24 mai 1886 ; sentence du 2 mars 1897. (Conf. Bureau, *Le conflit italo-colombien*, 1899, et Darras, *De certains dangers de l'arbitrage international*, dans la *Revue gén. de dr. int. pub.*, 1899, VI, pp. 533 et s.).

11° Danemark, Etats-Unis. — Détention de navires ; compromis du 6 décembre 1888 ; sentence du 22 janvier 1890.

12° France-Venezuela. — *Différend Fabiani*, déni de justice ; compromis du 24 février 1891 ; sentence du 30 décembre 1896.

13° Arbitrage du Tsar Alexandre II entre la France et la Hollande, au sujet des frontières de la Guyane française et de la colonie du Surinam. Cet arbitrage est important en ce qu'il confère à l'arbitre le pouvoir exceptionnel d'*amiable composition*, dont il sera parlé ci-après. La sentence est du 13/25 mai 1891. Conf., sur les détails de cet arbitrage, notre *Traité précité de l'arbitrage*, §§ 105 et s.

14° Difficultés entre la France et l'Angleterre au sujet du *French Shore* ou banc français de Terre-Neuve. Le compromis du 11 mars 1891 n'a jamais été exécuté par suite de la résistance des pouvoirs publics de l'île. Les droits de la France ont été abandonnés par suite des accords franco-anglais de 1904, dont il a été parlé au précédent chapitre. Consulter sur cet arbitrage notre *Traité précité de l'arbitrage*, §§ 136 et s.

15° Chili et diverses puissances. — Actes de guerre civile ; compromis du 26 septembre 1893 avec la Grande-Bretagne ; du 19 octobre 1894 avec la France.

de dommages que les Etats-Unis prétendaient avoir subi, par suite de l'équipement et de l'armement, dans les ports

16° Grande-Bretagne et Pays-Bas. — Affaire du *Costa Rica Packet*; arrestation illégale d'un capitaine de navire pour saisie d'épaves en dehors de la mer territoriale ; compromis du 16 mai 1895 ; sentence arbitrale de M. de Martens du 13/25 février 1897.

17° France-Brésil. — Différend de frontière relatif à la délimitation des Guyanes, particulièrement important à raison de l'étendue considérable des territoires contestés. Un compromis du 10 avril 1897 institua, comme arbitre, le Président de la République helvétique, qui a rendu le 1er décembre 1900 une sentence favorable au Brésil.

18° Grèce-Turquie. — Convention consulaire ; sentence arbitrale des ambassadeurs européens du 2 avril 1901 (Conf. Politis, *La convention consulaire gréco-turque*, 1903 ; et Streit, *La sentence arbitrale sur la question consulaire entre la Grèce et la Turquie*, dans la *Revue de droit intern. et de législation comp.*, 1904, pp. 24 et s., 178 et s., 527 et s.). *Recueil des traités du XXe siècle*, de Descamps et Renault, t. I, 1901, pp. 21 et s.).

19° Belgique-Grande-Bretagne. — Arrestation arbitraire ; sentence de M. Desjardins du 26 décembre 1898.

20° Argentine et Chili. — Différend de frontières ; sentence du 24 mars 1899 (Conf., sur ce point, l'importante publication du Gouvernement argentin, de 1900 en 5 vol. et l'ouvrage de M. Montes de Oca, sous ce titre *Le divortium aquarum continental..*, 1901).

21° Etats-Unis de l'Amérique du Nord et Russie. — Prises maritimes ; compromis du 26 août 1900 ; sentence de M. Asser du 29 novembre 1902 (*Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 2e série, V, 1903, pp. 75 et s.).

22° Compromis entre le Costa-Rica et la Colombie au sujet d'une contestation de frontières. — Sentence, en 1900, de M. Loubet, Président de la République française.

23° Portugal, Etats-Unis de l'Amérique du Nord, Grande-Bretagne. — Sentence du 29 mars 1900 au sujet de l'affaire de la baie, de Delagoa.

24° Contesté anglo-venezuelien. — Sentence arbitrale du 30 octobre 1899.

25° Contesté anglo-brésilien. — Compromis du 6 novembre 1901 ; sentence arbitrale du roi d'Italie du 6 juin 1904 partageant le terrain litigieux entre les deux parties.

britanniques, de croiseurs confédérés destinés à faire la guerre à l'Union (articles I à XI du traité). Cet arbitrage constitue le monument le plus célèbre de l'histoire des compromis ; par lui, la cause de la paix a remporté une victoire signalée, car le sentiment public vivement excité chez les deux peuples était au moment d'occasionner un très grave conflit. Voici les faits (1).

26° Grande-Bretagne, Etats-Unis. — Compromis de Washington du 24 juillet 1903 au sujet des frontières de l'Alaska ; sentence du 20 octobre 1903.

27° Compromis du 15 juin 1904 entre la France et Haïti relativement à des réclamations formulées par un ressortissant français au sujet du retrait de certaines concessions.

(1) Il existe sur l'arbitrage de l'*Alabama* une littérature juridique très abondante, comme on va en juger par les citations suivantes, extraites en partie du § 64 (page 64, note 1) de notre *Traité de l'arbitrage international*, dans lequel la question est longuement étudiée du § 64 au § 91. Conf. Calvo, *loc. cit.*, § 1736 et *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1874. pp. 453 et s. ; Kamarowski, *loc. cit.*, pp. 214 et s. ; Caleb Cushing, *Le traité de Washington...*, 1874 ; Esperson, *La question anglo-americana dell'Alabama, dopo il discorso del Senatore Sumner al Senato di Washington ; considerazioni dell'avvoc. P. Esperson*, 1869 ; Pierantoni, *La question anglo-americana dell'Alabama*, 1870 ; du même, *Gli arbitrati internazionali*, p. 128 ; Moore, *loc. cit.* ; Montague Bernard, *A historical account of the Neutrality of Great Britain during the American civil War*, 1870 ; *Papers relating to the treaty of Washington*, publication du Gouvernement des Etats-Unis en 1872-74, 6 vol. ; Geffcken, *Die Alabama Frage*, 1872 ; Bluntschli, *Opinion impartiale sur la question de l'Alabama et sur la manière de la résoudre*, dans la *Revue de droit intern.*, 1870, p. 452 et s. ; du même, *Le droit intern. codifié*, art. 489, 3° ; De Neumann, *loc. cit.*, p. 131 et s. ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, VI, § 2605, p. 352, note. Du même, *La question de l'Alabama et le droit des gens*, 1872 ; Bry, *loc. cit.*, § 366 ; Rivier, *loc. cit.*, II, pp. 176 et s. Conf. du même *L'affaire de l'Alabama et le tribunal arbitral de Genève*, dans la *Bibliothèque universelle* et *Revue suisse*, 1872, pp. 577-605 ; de Martens, *loc.*

De 1861 à 1865 éclata, entre le Nord et le Sud de l'Union américaine, une guerre dite de *sécession*, qui faillit couper en deux les Etats-Unis. Le gouvernement central de Washington avait contesté aux Sudistes le caractère de belligérants qui leur fut, au contraire, reconnu par les puissances maritimes. En dépit des prescriptions du Gouvernement britannique recommandant une stricte observation de la neutralité, des agents

cit., p. 141 et s. ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 958 ; Despagnet, *loc. cit.*, §§ 680 et 703 ; de Mougins-Roquefort, *loc. cit.*, pp. 181 et s. ; Rolin-Jaëquemyns, *passim*, dans la *Revue de droit intern.* en 1869, 1870, 1871, 1872 et 1873 ; de Laveleye, *loc. cit.*, p. 190 ; Rouard de Card, *loc. cit.*, pp. 63 et s. ; Dalloz, Supplément au *Répertoire*, v° *Droit naturel et des gens*, n°s 39 et s. ; *Pandectes françaises*, *loc. cit.*, n°s 66 et s. ; *Répertoire général du droit français*, *loc. cit.*, n°s 127 et s. ; *Report of the agent of the United States before the tribunal of arbitration at Geneva*, 1873 ; *Grande Encyclopédie*, v° *Arbitrage internat.*, t. III, p. 556 et v° *Alabama*, t. I, p. 1110 ; William Beach Lawrence, *The indirect Claims of the United States under the treaty of Washington*, 1872 ; Lorimer, *The obligations of neutrals*, 1873 ; Gessner, *Le droit des neutres en mer*, 1876, pp. 27-30 ; E. Cauchy, dans *Compte rendu des seances de l'Institut de France*, janvier 1873 ; Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, p. 459 ; Holtzendorff-Zographos, *loc. cit.*, p. 158 ; Sumner-Maine, *loc. cit.*, pp. 283 et s. ; Heffter-Geffcken, *loc. cit.*, § 108 ; Carnazza-Amari, *loc. cit.*, II, p. 570 ; Dreyfus, *loc. cit.*, p. 192 et s. ; *The case of the United States to te laid before the tribunal of arbitration, to be convened at Geneva*, 1872 ; *Case presented on the part of her Britannic Majesty to the tribunal of arbitration*, 1872 ; *Official correspondance on the claims respecting to the Alabama*, 1867 ; *Americans opinions on Alabama*, 1870 ; Bémis, *The Alabama negociations and their just repudiation by the Senate of the United States* ; Revon, *loc. cit.*, pp. 327 et s. ; Lafontaine, *loc. cit.*, n° 65 ; Corsi, *loc. cit.*, pp. 27 et s. ; F. de Martens, *loc. cit.*, III, p. 142 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, II, p. 54 et s. ; Thomas Balch, *International courts of arbitration*, 1896, nouvelle édition de l'article paru en 1874 dans le *The law Magazine & Review*.

sudistes établirent dans les ports anglais, spécialement à Liverpool, des stations d'achat, de construction et d'équipement de navires corsaires qui firent un mal considérable à la marine du Nord. Parmi ces corsaires, c'est l'*Alabama* qui a laissé l'impression la plus profonde, à raison, soit des pertes par lui causées, soit des réclamations auxquelles ces pertes donnèrent naissance. L'*Alabama* sortit de Mersey le 29 juillet 1862 et inaugura une série de croisières désastreuses pour le Nord. Poursuivi par un vaisseau fédéral, le célèbre corsaire fut coulé dans la Manche en vue de Cherbourg, le 19 juillet 1864. A la fin de la guerre civile, le représentant des Etats-Unis, M. Adams, dans sa correspondance diplomatique avec lord Russell, le chef du *Foreign Office*, commença à poser les bases d'une réclamation pécuniaire, motivée sur ce que les autorités anglaises n'avaient rien fait pour poursuivre les agents des Sudistes, qui, en Angleterre, s'étaient livrés à l'équipement et à l'armement des corsaires, bien qu'on fût parfaitement édifié sur leurs agissements. M. Adams critiquait également la précipitation avec laquelle la qualité de belligérants avait été reconnue aux Sudistes.

Les Anglais, repoussant le principe de toute indemnité, répondaient que la Grande-Bretagne, en reconnaissant les confédérés comme belligérants, avait obéi à la situation de fait ; qu'elle avait agi avec une bonne foi parfaite et effectué toutes les diligences nécessaires pour l'observation des lois de la neutralité ; qu'en tout cas, la nation entière ne pouvait être rendue responsable du manque de capacité et de zèle de quelques agents secondaires. Le cabinet de Londres ajoutait qu'après avoir fait poursuivre et saisir les navires suspects, il avait dû

relâcher ceux d'entre eux qui étaient porteurs de commissions régulières délivrées par un Etat belligérant, sans pouvoir rechercher si, à l'origine, ils avaient été équipés en violation de la neutralité. Il déclarait enfin que, si des navires équipés frauduleusement en violation de cette neutralité, avaient réussi à déjouer la vigilance des Anglais, ceux-ci ne pouvaient assumer la responsabilité des actes commis en pleine mer.

Après avoir longtemps résisté à l'idée de l'arbitrage, le Gouvernement anglais finit par s'y rallier ; et ainsi fut signé le traité de Washington du 8 mai 1871, dont l'article Ier déféra aux arbitres toutes les réclamations désignées sous le nom générique de réclamations de l'*Alabama* (*Alabama Claims*). Les arbitres, au nombre de cinq, devaient être choisis par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Suisse et le Brésil. Chacun des souverains et chefs d'Etat de ces pays nommait un arbitre et le remplaçait en cas d'absence, d'incapacité ou de négligence. Si la nomination n'était pas faite par l'un d'eux dans les douze mois, le roi de Suède et Norvège devait être prié d'y procéder. L'article II stipulait que les arbitres se réuniraient en Suisse, à Genève, aussitôt que possible ; qu'ils examineraient avec impartialité toutes les questions litigieuses et les trancheraient à la majorité des voix. L'article VI déclarait que, dans l'examen des questions à eux déférées, les arbitres se guideraient par trois règles principales, dont les parties convenaient de faire une application spéciale à la cause, et par les principes du droit international compatibles avec elles, jugés applicables en l'espèce (1).

(1) Nous retrouverons plus loin les principes que mettent en jeu les trois règles de Washington, quand nous nous occuperons, dans

La réunion des arbitres eut lieu dans le délai fixé par le compromis ; et la séance d'ouverture fut tenue à la

la troisième partie de cet ouvrage, des questions de neutralité maritime ; nous allons donc nous borner à donner ici le texte de ces règles et l'appréciation générale qu'il convient de porter en ce qui les concerne.

Première règle. — Un gouvernement neutre est obligé de faire toutes les diligences nécessaires (*due diligence*) pour s'opposer, dans les limites de sa juridiction territoriale, à ce qu'un vaisseau soit mis en mesure de prendre la mer, soit armé ou équipé, quand ce gouvernement a des motifs suffisants pour penser que ce vaisseau est destiné à croiser ou à faire des actes de guerre contre une puissance avec laquelle il est lui-même en paix. Ce gouvernement doit faire également toutes diligences nécessaires, pour s'opposer à ce qu'un vaisseau destiné à croiser ou à faire des actes de guerre, comme il est dit ci-dessus, quitte les limites de sa juridiction territoriale, dans le cas où il aurait été spécialement adapté, soit en totalité soit en partie, à des usages belligérants.

Deuxième règle. — Un gouvernement neutre ne doit ni permettre, ni tolérer que l'un des belligérants se serve de ses ports ou de ses eaux comme d'une base d'opérations navales contre l'autre belligérant ; il ne doit ni permettre, ni tolérer non plus que l'un des belligérants renouvelle ou augmente ses approvisionnements militaires, qu'il se procure des armes, ou bien encore qu'il recrute des hommes.

Troisième règle. — Un gouvernement neutre est obligé de faire toutes les diligences nécessaires dans ses ports et dans ses eaux, pour prévenir toute violation des obligations et des devoirs ci-dessus énoncés ; il agira de même à l'égard de toutes les personnes qui se trouveront dans sa juridiction.

La Grande-Bretagne déclarait qu'elle ne pouvait admettre que ces règles fussent considérées comme un exposé du droit international en vigueur au moment où s'étaient produites les réclamations des Etats-Unis ; mais que, pour donner la preuve de son désir de fortifier les relations amicales entre les deux pays, et pour prendre des mesures utiles en vue de l'avenir, elle consentait à ce qu'en se prononçant sur les questions soulevées par ces réclamations, les arbitres pussent considérer que le gouvernement anglais n'avait pas entendu se départir des règles indiquées. Cette attitude

date du 15 décembre 1871. Les parties déposèrent leurs *exposés* contenant leurs prétentions respectives. De

était singulière, car, ou l'Angleterre tenait les trois règles pour justes et légitimes, auquel cas elle avait tort de ne point les considérer comme un exposé des principes du droit international en vigueur au moment de la réclamation américaine; ou bien elle les regardait comme injustes et illégitimes, et il était, en ce cas, incompréhensible qu'elle permît aux arbitres de supposer qu'elle avait voulu leur subordonner sa conduite. Quoi qu'il en soit, pour ne point se placer dans cette situation singulière d'une nation invitant les autres à adhérer à des propositions auxquelles elle n'accordait elle-même aucune autorité, l'Angleterre, contrairement à l'engagement par elle contracté dans la fin de l'article VI, prit le parti de n'adresser aucune invitation d'adhésion aux puissances étrangères ; et les Etats-Unis ont cru devoir imiter malheureusement cet exemple.

La plupart des juristes qui se sont occupés des règles de Washington, s'accordent à reconnaître qu'elles ne sont que l'expression des devoirs incombant naturellement aux neutres, et que, loin d'être introductives d'un droit nouveau, elles ont été au contraire usitées, dans leurs traits essentiels, par les puissances maritimes. Conf. Calvo, *Revue de droit intern.*, 1874, pp. 488 et s. ; Rolin-Jaëquemyns, *Revue de droit intern.*, 1874, p. 567 ; Bluntschli, *Revue* précitée, 1875, p. 127 ; Lieber, *Revue* précitée, 1872, p. 471. M. Lorimer leur est moins favorable. *The three rules of Washington*, dans *The journal of jurisprudence and law magazine*, 1874. MM. B. Lawrence et de Neumann leur sont nettement défavorables, *Revue précitée*, 1874, pp. 542, 570 et 1875, p. 431.

Les trois règles de Washington ont été violemment attaquées en Angleterre, comme gênant singulièrement ce qu'on a appelé la *liberté commerciale*. Sir Robert Phillimore, membre du conseil privé de la Reine, déclarait que « la Commission de Washington n'était pas constituée de manière à revêtir ses opinions de la grave autorité nécessaire pour établir de *nouveaux principes* obligatoires pour les Etats ». M. Hardy, membre de la Chambre des communes, présenta, le 21 mars 1873, un projet d'adresse à la Reine, où il est dit que le traité de Washington établit des obligations « *dont le caractère est oppressif et impraticable, jusqu'alors inconnues dans le droit des gens* ». M. Gladstone, dans sa réponse, a affirmé

graves difficultés se produisirent à la suite des demandes dites *indirectes*, par lesquelles les Etats-Unis entendaient étendre la responsabilité de la Grande-Bretagne à toutes les conséquences, même les plus éloignées, des agissements des corsaires, par exemple aux augmentations des

que le Gouvernement anglais, dans les notifications aux autres puissances, n'attribuerait, « ni en tout ni en partie, ni en substance ni implicitement », la moindre autorité aux opinions des arbitres ». Citations de notre *Traité de l'arbitrage international*, § 73.

Que les règles de Washington soient peu claires en la forme, de nature à créer des difficultés regrettables d'interprétation, nous ne saurions le nier. Telle est la conclusion à laquelle arrive M. Calvo, qui, à la session de Genève, en 1874, a soumis à l'Institut de droit international un projet de réglementation générale des principes applicables à la neutralité. C'est aussi l'avis de M. Woolseley et de M. Rolin-Jaëquemys. Conf. *Revue précitée*, 1874, pp. 539 et s., 560, 567, 581 ; 1875, p. 127. A la même session de Genève, sur le rapport de M. Bluntschli, l'Institut a voté la résolution suivante : « Les trois règles du traité de Washington, du 8 mai 1871 ne sont que l'application de ce principe, reconnu par le droit des gens, que l'Etat neutre, désireux de demeurer en paix et en amitié avec les belligérants et de jouir des droits de la neutralité, a aussi le devoir de s'abstenir de prendre à la guerre une part quelconque, par la prestation de secours militaires à l'un des belligérants ou à tous les deux, et de veiller à ce que, sur son territoire, ne soient commis, par qui que ce soit, des actes qui constitueraient une coopération à la guerre ». L'Institut ajoute : « Pour écarter les controverses qui ont surgi au sujet de l'interprétation de ces règles, il serait désirable que la rédaction en fût revisée ». Afin d'arriver à cette revision, la commission qui avait été nommée à Gand fut maintenue avec adjonction de nouveaux membres. Et, à la session de La Haye, en 1875, une rédaction definitive a été votée, sans que pourtant aucun des articles qu'elle comprend ait été accepté à l'unanimité. Conf. la *Revue précitée, loc. cit.*, p. 606 et pages précédentes, et 1875, pp. 282 et 427 et s. ; et le *Tableau général de l'organisation, des travaux et du personnel de l'Institut de droit international*, dressé par M. Lehr en 1893, pp. 163 et s.

primes d'assurances provoquées par ces agissements. Un moment, on put redouter l'échec complet de l'arbitrage ; heureusement les parties se mirent d'accord par le retrait des réclamations indirectes, et le dépôt des *contre-exposés* se produisit le 15 avril 1872. Les plaidoyers et les débats eurent lieu du 15 juin au 26 août, époque où le tribunal arbitral délibéra en séances secrètes jusqu'au 14 septembre. A cette date, la décision fut rendue et lue en anglais par le secrétaire du tribunal ; l'Angleterre était condamnée à payer aux Etats-Unis une somme de quinze millions cinq cents mille dollars en or. Une expédition de la sentence signée par les parties fut déposée aux archives du Conseil d'Etat du canton de Genève. Les Etats-Unis ont été chargés de distribuer les sommes allouées entre leurs ressortissants au mieux des intérêts de ceux-ci. Tous les arbitres signèrent la minute du jugement, sauf l'arbitre anglais, sir Cokburn, qui se borna à déposer un écrit constatant les raisons l'empêchant d'adhérer à la décision du tribunal (1).

B. — *Arbitrage du « Phare »* (2)

Le compromis du 15 octobre 1879, entre la France et le Nicaragua, se distingue par cette particularité tout à

(1) Conf. l'appréciation fort dure et méritée, semble-t-il, que fait de la conduite de l'arbitre anglais, M. Caleb Cushing, conseil des Etats-Unis aux conférences de Genève, *loc. cit.*, pp. 192 et s. et 224.

(2) Consulter sur cet arbitrage notre *Traité* précité de l'Arbitrage, §§ 111 et s. Conf. Calvo, *loc. cit.*, § 1764 ; Kamarowski, *loc. cit.*, p. 197 ; Renault, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1879, p. 445 et 1881, p. 22 et s. ; *Pandectes*

fait remarquable que c'est la Cour de cassation française, c'est-à-dire la juridiction suprême de l'un des contractants qui a été appelée à statuer sur le litige (1). Exposons brièvement les faits de la cause. Le navire français le *Phare* et sa cargaison, composée de caisses d'armes et de munitions, ayant été saisis par décision du commandant du port de Corinto, la saisie fut ensuite validée par arrêt de la cour d'appel de Léon du 14 juin 1876. L'affaire se trouva définitivement jugée pour les tribunaux du Nicaragua, après le rejet d'une supplique en recours du 16 juin 1876.

Le Gouvernement français protesta au nom de son national et fit faire sur les lieux une enquête par les commandants de navires de guerre. Ceux-ci acquirent bientôt la certitude que le capitaine du *Phare* avait été victime d'une mesure arbitraire considérée comme de sûreté publique, que ne justifiaient en rien les lois locales. Le Gouvernement du Nicaragua avait craint tout simplement, à tort ou à raison, que les armes et munitions saisies ne fussent destinées aux révolutionnaires du pays en proie à cette époque à une agitation politique intense. Le Nicaragua offrit alors de lui-même de soumettre la question à la Cour de Cassation française, proposition qui, agréée par le Gouvernement français, reçut le 29 avril 1879 l'approbation de la Cour

franç., *loc. cit.*, n° 89 ; *Répertoire général du dr. fr.*, *loc. cit.*, nos 96 et s. ; de Martens, *loc. cit.*, p. 141 ; *Grande Encyclopédie*, *loc. cit.*, t. III, p. 556 ; Dreyfus, *loc. cit.*, p. 174 et s. ; Rouard de Card, *loc. cit.*, p. 112 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, II, p. 59 ; Despagnet, *La diplomatie de la troisième République*, p. 119.

(1) Voir les conclusions du procureur général Bertauld dans notre *Traité de l'arbitrage*, § 111.

suprême. Le 15 octobre, fut signé le compromis indiquant l'objet de l'arbitrage et l'étendue des pouvoirs de l'arbitre. Les deux Gouvernements choisirent chacun un avocat à la Cour de Cassation pour appuyer leur demande en la forme ordinaire. L'instruction terminée, un rapporteur fut nommé, le dossier communiqué au ministère public et l'arrêt rendu à l'audience publique, toutes chambres réunies, le 29 juillet 1880 Le Nicaragua fut condamné à payer une somme de 40.320 fr., avec intérêts à 12 0/0 à compter du 30 novembre 1874, date du dernier acte de la saisie, et en plus aux dépens.

La Cour s'est basée sur cette idée que le dommage causé au capitaine du *Phare* n'était expliqué par aucun fait légalement ou juridiquement imputable à celui-ci, mais avait eu pour cause une mesure de salut public, en vue d'empêcher les armes saisies de tomber aux mains des insurgés. Or, si de pareils procédés peuvent se baser sur le droit de légitime défense, ils engagent néanmoins la responsabilité de celui qui y a recours.

C. — *L'arbitrage des pêcheries de la mer de Béring* (1)

L'intérêt de l'arbitrage précédent consistait surtout dans la qualité de l'arbitre. Celui auquel nous arrivons se

(1) Consulter sur cet arbitrage notre *Traité de l'arbitrage international*, §§ 124 et s. Conf. Fromageot, *L'arbitrage de la mer de Béring* dans le *Journal de droit internat. privé*, 1894, pp. 36 et s. ; Geffcken, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1891, pp. 238 et s. ; Barclay, *ibidem*, 1893, pp. 432 et s. ; de Martens, *loc. cit.*, I, pp. 465 et s. ; Engelhard, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1894, pp. 386 et s. et *Revue générale de droit internat. public*, 1898, V, pp. 193 et s. ;

distingue par la gravité des problèmes qui y furent soulevés. Le principe de la liberté des mers, que l'on considère comme incontesté à notre époque, y a été mis directement en question, ainsi qu'on va s'en rendre compte. Les îles Prybilof situées dans la mer de Béring sont fréquentées par une espèce spéciale de phoques, les phoques à fourrure, dont les peaux sont particulièrement estimées au point de vue commercial. Des compagnies d'exploitation obtinrent, soit du Gouvernement russe avant la cession du territoire d'Alaska aux Etats-Unis, soit du Gouvernement américain après cette cession, le monopole de la chasse des phoques. Mais, comme il fallait s'y attendre, l'industrie privée de l'Amérique et des autres pays a essayé de prendre sa part des produits de cette chasse lucrative. La Colombie britannique se livrait principalement à ce trafic ; et c'est ce qui explique que la Grande-Bretagne ait énergiquement appuyé les réclamations dirigées contre le Gouvernement de Washington. Ce dernier, après avoir, à maintes reprises, publié des manifestes restés sans effet, se décida à procéder à la saisie des bateaux effectuant la capture des phoques dans la mer de Béring. En août 1886, les navires garde-pêche des Etats-Unis saisirent trois goëlettes anglaises à des distances approximatives de 70, 75 et 115 milles de la côte et les conduisirent à Sitka, où elles furent déclarées de bonne prise par la juridiction

Renault dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1894, pp. 49 et s. ; de Martens, *ibidem*, 1894, p. 35 ; Revon, *loc. cit.*, p. 320 ; Calvo, *Supplément général*, t. VI, §§ 379 et s. ; Rivier, *loc. cit* , pp. 176 et s. ; Piédelièvre, *loc. cit.*, pp. 60 et 61 ; Bry, *loc. cit.*, § 367 ; Despagnet, *Droit int.*, § 703 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 964.

locale. A partir de ce moment, les saisies continuèrent dans les mêmes conditions.

Les hommes d'Etat anglais proposèrent le recours à l'arbitrage, que les Etats-Unis refusèrent tout d'abord ; finalement un compromis fut signé à Washington le 29 février 1892. Les arbitres furent désignés : deux par les Etats-Unis, deux par la Grande-Bretagne et les trois autres par la France, l'Italie et la Suède-Norvège. Ils se réunirent à Paris, au ministère des Affaires étrangères ; la procédure adoptée fut celle du tribunal de Genève : mémoires, contre-mémoires, conclusions écrites et plaidoiries. Par un jugement rendu le 15 août 1893, les prétentions des Etats-Unis furent rejetées, car la mer de Béring, ne pouvant être considérée comme mer fermée, doit bénéficier du principe de liberté absolue de la pleine mer, avec droit de pêche pour tous les peuples.

Le compromis donnait aux arbitres, pour le cas où ils rejetteraient les prétentions des Etats-Unis, la faculté de réglementer la chasse des phoques, pour assurer la conservation de l'espèce. En conséquence, ils ont établi une zone de protection de soixante milles autour des îles Pribilow, dans laquelle la chasse est réglementée et interdite pendant un certain temps. Bien entendu, ces dispositions lient seulement les parties contractantes et ne seront réellement respectées que lorsque les puissances intéressées, notamment la Russie et le Japon, y auront adhéré. Il ne paraît pas, au surplus, que la réglementation opérée ait eu un résultat bien satisfaisant ; l'espèce des phoques à fourrures diminue de plus en plus et est menacée, dit-on, d'une extinction complète, si l'on ne prend en sa faveur les mesures les plus énergiques.

Ainsi s'est terminé ce procès remarquable qui remettait en question, à la fin du XIXe siècle, le principe même de la liberté de la pleine mer. C'est la première fois que, dans sa mission pacificatrice, l'arbitre s'est élevé à la hauteur du législateur international. Il y a là un précédent des plus heureux, qui, prudemment suivi, pourra avantageusement contribuer à l'élaboration du droit international.

Les arbitres n'avaient point statué relativement à la responsabilité des Etats-Unis, eu égard aux dommages dus aux pêcheurs anglais ayant été l'objet des mesures arbitraires ci-dessus relatées. Cette lacune a été comblée par un compromis ultérieur, en exécution duquel une sentence du 27 décembre 1897 a fixé les réparations dues pour la confiscation des bateaux de pêche.

TITRE II

Des diverses formes de l'arbitrage

§ I

Le compromis isolé

Dans un sens large, le mot *arbitrage* embrasse les opérations diverses qui se produisent à partir du jour où les parties conviennent de soumettre leur différend aux arbitres, jusqu'au moment où ces derniers rendent leur sentence. En ce sens large, l'arbitrage comprend, par suite, le *compromis*, c'est-à-dire le contrat instituant les arbitres et déterminant l'objet de leur mission. Dans une acception plus restreinte, l'arbitrage précise les

actes accomplis par les arbitres et la décision par eux rendue en exécution du compromis.

Le compromis est la base de l'arbitrage international, comme il est celle de l'arbitrage entre particuliers (1). Il constitue, dans les deux hypothèses, un acte absolument obligatoire, un contrat liant les nations autant que les individus. Dans la sphère internationale, il se produit sous forme de traité signé par les représentants des Etats investis de la compétence nécessaire suivant le droit constitutionnel interne. Comme toute convention, le traité de compromis oblige donc les signataires d'une manière absolue ; tous les auteurs sont unanimes en ce sens (2) ; et la Conférence de la Paix s'est nettement prononcée de même. Les articles 15, 16, 18 et 31 *in fine* de la Convention du 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux déterminent comme suit le but, la nature et les effets du contrat de compromis.

Art. 15. — *L'arbitrage international a pour objet le règlement de litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit.*

(1) Calvo, *Dictionnaire de droit international*, v° Arbitrage, I, p. 52 ; Fiore, *Droit internat. public*, II, p. 206 ; *Droit intern. codifié*, art. 872.

(2) Conf. en ce sens les citations de notre *Traité précité de l'arbitrage*, § 149 ; De Martens, *loc. cit.*, II, p. 20 ; Klüber et Ott, *loc. cit.*, p. 445 ; Kamarowski, *loc. cit.*, pp. 302 et s. ; Calvo, *loc. cit.*, III, §§ 1706 et 1768 ; Bluntschli, *Droit internat. codifié*, art. 494 ; Phillimore, *International law*, pp. 5 et 6 ; Rolin-Jaequemyns dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1875, p. 82 ; Bancroft Davis *Notes upon treaties of the United States*, p. 42 ; Heffter, *loc. cit.*, § 109 ; Bry, *loc. cit.*, § 361 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, VI, §§ 2602 et 2625 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 697 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 945.

Art. 16. — *Dans les questions d'ordre juridique, et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les puissances signataires comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques.*

Art. 18. — *La convention d'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale.*

Art. 31 (in fine). — *Cet acte implique l'engagement des parties de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale.*

Pour être obligatoire en tant que contrat, le compromis suppose un objet ; et cet objet doit être déterminé d'une façon suffisante pour qu'aucun doute ne puisse s'élever en ce qui le concerne. De plus, le compromis est un contrat de confiance, conclu *intuitu personæ*, dans lequel on a en vue des personnages spécialement envisagés. Il convient donc de les indiquer d'une façon très nette, en spécifiant clairement les pouvoirs à eux confiés. En l'absence de cette double indication, le contrat manquant de base, l'arbitrage manquerait son but (1). En ce sens, l'article 31 de la Convention précitée dispose comme suit.

Art. 31. — *Les puissances qui recourent à l'arbitrage signent un acte spécial (compromis) dans lequel sont nettement déterminés l'objet du litige ainsi que l'étendue des pouvoirs des arbitres.*

(1) Conf. notre *Traité de l'arbitrage*, § 169.

§ II

La clause compromissoire et le traité d'arbitrage permanent

L'arbitrage isolé a des avantages sur lesquels il n'est même pas nécessaire d'insister ; mais il ne parvient à apaiser en général les querelles que si on ne laisse pas aux passions le temps de s'enflammer, si on y a, par suite, recours aussitôt qu'on le peut. Or, il est une stipulation qui réalise merveilleusement le but cherché ; on la dénomme : *clause compromissoire* ; elle consiste en ce que les parties défèrent à l'arbitrage, non comme dans le compromis isolé, des litiges déjà nés, mais des difficultés encore inexistantes, qui ne naîtront peut-être jamais. La clause compromissoire a donc cet avantage inappréciable d'imposer le recours au compromis avant même l'apparition du litige ; dès lors, aussitôt qu'il se produit, on est astreint à le trancher par les voies juridiques. La clause protège aussi les peuples à la fois contre leurs propres entraînements et contre ceux de leurs gouvernants, qui, livrés à eux-mêmes, auraient peut-être repoussé l'arbitrage à la suite d'impressions fausses ou d'ambitions malsaines, dont le pays aurait, en définitive, supporté la responsabilité (1).

L'article 17 de la convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux prévoit la clause compromissoire dans les termes suivants.

Art. 17.— *La convention d'arbitrage est conclue pour*

(1) Conf. notre *Traité précité de l'arbitrage* au § 195.

des contestations déjà nées ou pour des contestations éventuelles.

Elle peut concerner tout litige ou seulement les litiges d'une catégorie déterminée.

La clause compromissoire, dont les origines paraissent être assez reculées (1), se présente comme entièrement liée à un traité déterminé dont elle constitue une clause pure et simple ; et, à ce point de vue, elle offre une physionomie double. Elle est *spéciale*, c'est-à-dire insérée dans une convention internationale relativement aux difficultés que cette convention pourra soulever. Bluntschli rapporte que le gouvernement italien, en 1877, a, le premier, proposé de l'introduire dans les traités de commerce et de navigation et qu'il a marché résolument dans cette voie sous l'influence de Mancini, qui, devenu membre du gouvernement de son pays, eut la bonne fortune de pouvoir mettre en pratique comme homme d'Etat les principes qu'il avait défendus comme juriste (2). L'Italie s'est ainsi liée avec la Roumanie (5 août 1860), avec la Grèce (1er avril 1889), la Belgique (11 décembre 1882), la Grande-Bretagne (15 juin 1883), l'Espagne (26 février 1888) et la Suisse (19 avril 1892) (3). Elle a encore adopté la clause dans de nombreux traités avec les Etats américains et africains (République d'Orange, 9 janvier 1890) (4). La Grande-

(1) *Traité précité* et applications historiques contenues au § 42.

(2) *Droit internat. codifié*, art. 489.

(3) De Martens, *Nouveau recueil général des traités*, 2e série, t. VIII, 607, 627, 632 ; t. X, 550, 629 ; t. XIII, 606 ; t. XVII, 9 ; t. XXIII, 302 ; t. XVIII, 860. Conf. sur ces citations et plusieurs autres, le *Traité précité de l'arbitrage*, § 198.

(4) Voir leur indication dans la thèse de M. Langlade, soutenue

Bretagne (traité anglo-mexicain du 27 novembre 1888, et anglo-portugais du 14 mars 1891), l'Espagne et les Pays-Bas (8 juin 1887), la Belgique (traités avec la Grèce et la Norvège en 1895), la Suède et le Danemark, en 1896, ont eu également recours à la clause compromissoire spéciale, que la France a insérée dans la convention, avec l'Angleterre, du 14 juin 1898, relative à la délimitation des deux puissances dans la région du Niger (1). Enfin, on retrouve la clause compromissoire spéciale, mais avec un caractère le plus souvent facultatif, dans les grands traités d'intérêt commun, auxquels ont adhéré un certain nombre d'Etats sous la forme d'*Unions générales*. Les bureaux de ces Unions ont, en conséquence, reçu mandat de départager les contractants en désaccord au sujet de l'interprétation de l'acte international qui les institue (Conf. l'article 23 de la Convention du 4 juillet 1891, sur l'Union postale et l'article 57 de la Convention du 14 octobre, relative à l'Union des transports par chemin de fer) (2).

La clause compromissoire *générale* va plus loin que la précédente. Elle soumet, en effet, à l'arbitrage *toutes les contestations à venir, sans distinction, pourvu qu'elles*

à Toulouse en 1899, sous le titre de *De la clause compromissoire et des traités d'arbitrage permanent*, p. 85. V. de Martens, *loc. cit.*, XVIII, 705.

(1) De Martens, *loc. cit.*, XVII, 138 ; XIV, 3 ; XXI, 603, 607, 617 ; XXII, 554 ; *Revue générale de droit international public*, 1898, p. 864.

(2) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, XI, 257 et XII, 102 ; *Traité de l'arbitrage international*, § 388. L'acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890, sur la répression de la traite, organise également, dans son article 55, un arbitrage au sujet des difficultés que pourrait soulever l'application de la convention.

soient de nature à être déférées à des arbitres d'après les idées des contractants. Certains auteurs ont cru que cette clause était trop vague pour constituer un engagement formel ; qu'il fallait donc s'en abstenir. Il n'y a pas, en ce cas, a-t-on dit, compromis au sens véritable du mot, mais plutôt médiation (1). Mais on peut répondre que la volonté sérieuse de s'obliger ne peut être mise en doute dans les conventions entre Etats. Et, d'autre part, la clause n'est point vague, mais générale, ce qui est bien différent. Le mandat peut être général entre particuliers et jamais on n'a songé pour cela à prétendre que ce mandat était vague et à le proscrire comme tel (Conf. article 1987 C. civ. français). Enfin, la crainte de la rupture du traité à raison de l'inexécution de la clause compromissoire, constituera souvent un motif sérieux de respecter cette clause pour l'Etat qui serait tenté de se soustraire à son application » (2).

La France a conclu des traités contenant la clause compromissoire générale avec la Corée (traité d'amitié, de commerce et de navigation du 4 juin 1886) et l'Equateur (12 mai 1888) (3). Les autres Etats européens ont agi de même, mais avec beaucoup de réserve ; la Suisse et la Belgique l'ont stipulée avec les Etats extra-européens (Conf. traités entre la Suisse et l'Etat indépendant du Congo, du 16 novembre 1889, et entre la Belgique

(1) Rouard de Card, *Les destinées de l'arbitrage international depuis la sentence de Genève*, 1892, p. 199 ; *Répertoire général du droit français*, v° *Arbitrage international*, §§ 86 et s.

(2) Goldschmidt, *Revue de droit internat. et de législation comparée*, 1874, p. 430 et notre *Traité de l'arbitrage*, § 200.

(3) De Clercq, *Recueil*, 1886, à sa date. Conf. de Mougins-Roquefort, *loc. cit.*, p. 204.

et le Venezuela, du 26 février 1887 (1). Mentionnons, d'autre part, la convention commerciale du 5 juillet 1894 entre le Portugal et les Pays-Bas, qui contient à la fois et la clause générale et la clause spéciale, ainsi que celle du 14 août 1897, entre le Pérou et l'Espagne (2). La clause a été principalement usitée chez les petites républiques de l'Amérique latine (3).

Le *traité d'arbitrage permanent* n'est autre chose que la clause compromissoire générale, non plus effacée, dissimulée dans un autre instrument diplomatique dont elle est l'accessoire, mais constituant principalement et directement le traité lui-même. Le recours à l'arbitrage y est stipulé pour les difficultés ultérieures pouvant surgir entre les contractants, soit en général, soit avec certaines réserves sur lesquelles nous aurons ultérieurement à insister (4).

Le traité d'arbitrage permanent a été surtout pratiqué, comme la clause compromissoire, par les Républiques américaines, spécialement celles de l'Amérique

(1) De Martens, *loc. cit.*, t. XV, p. 740 et t. XVI, p. 600.

(2) De Martens, *loc. cit.*, t. XXII, p. 591.

(3) De Martens, *loc. cit.*, t. XIV, pp. 192, 195, 229, 239, 268 ; XX, 864 ; XXII, 63 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, VI, pp. 358 et s. ; *Revue générale de droit internat. public*, 1896, pp. 552 et 602 ; *Archives diplomatiques*, 1894, II, 275 ; *Répertoire général du dr. fr.*, *loc. cit.*, n° 86.

(4) Conf., sur le traité d'arbitrage permanent, notre article sur le *Traité d'arbitrage permanent au XXe siècle*, dans la *Revue politique et parlementaire*, 1904, t. XXXIX, pp. 281 et s. C'est en Suisse, d'après M. Droz, qu'aurait été conclu très anciennement le premier traité d'arbitrage permanent. Il cite, en ce sens, un pacte de 1291, conclu entre les cantons d'Uri, Schwitz et Nidwald : *Discours d'ouverture prononcé à la quatrième conférence interparlementaire*, dans la *Conférence interparlementaire*, numéro du 1er janvier 1894, p. 113.

espagnole, chez lesquelles il date des premières années de l'indépendance (1).

Le 17 février 1872, fut signé un pacte général entre les quatre Républiques de l'Amérique centrale : le Costa-Rica, le Guatemala, le Honduras et le Salvador. Ce pacte, qui fut renouvelé au commencement de 1889 avec l'adjonction du Nicaragua, soumettait à l'arbitrage toutes les difficultés qui pourraient s'élever entre les contractants (2). Enfin, le mouvement s'est généralisé et les Etats des trois Amériques ont adhéré, à l'exception du Chili, à la Conférence pan-américaine organisée à Washington le 2 octobre 1889 et close le 19 avril 1890. Un projet de traité permanent d'arbitrage a été élaboré, dans lequel il est dit que l'arbitrage est accepté comme principe de loi internationale américaine pour le règlement de toutes contestations déjà nées ou à naître, sauf celles où serait engagée l'indépendance d'un des Etats contractants (3).

(1) On trouvera la liste assez longue de ces traités dans de Martens, *loc. cit.*, XIV, pp. 192, 195, 206, 207, 214, 215, 229, 239. Voir également notre *Traité de l'arbitrage*, p. 206, note 3.

(2) De Martens, *loc. cit.*, III, p. 476.

(3) Consulter, sur la conférence pan-américaine et le projet de traité, notre ouvrage sur l'*Arbitrage international*, § 203, et Prince, *Le congrès des trois Amériques*, 1889-1890, volumineux ouvrage paru à Paris en 1891. On s'est demandé si les ratifications nécessaires ont été réellement échangées et si, par suite, le document connu sous le nom de *Traité de Washington*, est bien réellement un traité définitif, avec caractère obligatoire, ou bien au simple projet n'ayant qu'une autorité morale. On enseigne, en général, et nous l'avons enseigné nous-même, que les ratifications voulues se sont produites. *Traité précité de l'arbitrage*, §§ 204 et 406. Conf. Despagnet, *loc. cit.*, § 705 ; Pradier Fodéré, *loc. cit.*, VI, § 2607 ; Dreyfus, *loc. cit.*, p. 151 et note ; Revon, *loc. cit.*, p. 288 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, n° 969. — Toutefois, il a été

L'idée mise en avant par la Conférence pan-américaine a eu un grand retentissement ; et, dès ce moment, le traité d'arbitrage permanent s'est imposé à l'attention publique, sans que pourtant il en ait été fait grand usage au siècle passé. Le dernier conclu vers la fin du dernier siècle est celui du 23 juillet 1898, entre l'Italie et la République Argentine. Il se compose de quinze articles et soumet à l'arbitrage, quelles que soient leur nature et leur cause, tous les litiges déjà existants ou qui viendraient à surgir entre les parties, si on n'a pu les vider amiablement par la voie diplomatique directe (1). Ainsi, ce traité offre cette particularité remarquable et nouvelle de ne point faire la réserve, traditionnelle dans les traités similaires, des questions intéressant l'honneur ou l'indépendance (2).

Le xxe siècle allait précipiter, d'une façon extraordinaire, le mouvement vers l'arbitrage permanent. Ici, encore, c'est l'Amérique qui a commencé. Le 29 janvier 1902, a été signé à Mexico, par les plénipotentiaires

objecté, peut-être non sans raison, que la constitution de la grande majorité des Etats représentés à Washington exigeait l'approbation du pouvoir législatif ou, tout au moins, du Sénat, ce dont on ne trouve nulle trace, et que, d'autre part, le département d'Etat américain aurait déclaré ne pas pouvoir fournir le texte du traité dit de Washington, parce qu'il n'aurait jamais été ratifié. Conf. l'*Arbitrage entre nations, Revue mensuelle de la Société française d'arbitrage*, n^os de juin, juillet et octobre 1898, pp. 344, 359 et 437.

(1) Même *Revue*, n° de décembre 1898, et *Revue générale de droit international public*, 1898, V. p. 868 et 1899, VI, pp. 9 et s.

(2) M. Renault dit avoir des raisons sérieuses de croire que ce traité n'a point été ratifié. Brochure intitulée : *Un premier litige devant la Cour d'arbitrage de La Haye*, p. 17, note 2. Extrait des *Annales des sciences politiques* du 15 janvier 1903.

délégués à la seconde Conférence internationale américaine, entre la République Argentine, la Bolivie, la République dominicaine, le Guatemala, le Salvador, le Mexique, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay, un traité soumettant à l'arbitrage permanent de la Cour de La Haye toutes les difficultés ultérieures entre les contractants, qui n'affecteront ni l'indépendance, ni l'honneur national. Ce traité fort détaillé, en vingt-deux articles, prescrit aussi le recours à la médiation et aux commissions internationales d'enquête organisées par le titre III de la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux (art. 9 à 14) (1).

D'un autre côté, le 10 juillet 1902, à la suite d'un long conflit au sujet de la délimitation de leur frontière sud, le Chili et la République Argentine ont conclu un traité d'arbitrage général et permanent, en s'engageant à limiter leurs armements respectifs. Le traité comprend tous les conflits futurs qui éclateront entre les deux Etats, pourvu qu'ils ne touchent pas aux principes de la constitution de l'un ou de l'autre pays et qu'il ne s'agisse pas de régler la forme adoptée pour l'exécution des traités passés entre eux (2). C'est dans les mêmes termes que sont conçus des accords similaires des 6 novembre 1899 et 25 janvier 1902, entre le Paraguay et la République Argentine (3).

Les grandes nations du continent européen allaient-

(1) *Revue générale de droit internat. public*, 1903, t. X, *Documents*, pp. 15 et s.

(2) *Archives diplomatiques*, 1904, 2e série, t. XXIX, p. 1202. Conf. David, *Des traités d'arbitrage argentino-chiliens*, dans les *Questions politiques et coloniales*, 7e année, pp. 578 et s., n° du 16 octobre 1903.

(3) *Archives diplomatiques*, *ibidem*, p. 1198.

elles suivre l'exemple cette fois encore donné par l'Amérique ? On en pouvait douter, quand, coup sur coup, la France a conclu, en 1903 et 1904, une série de traités d'arbitrage permanent avec les puissances suivantes : Grande-Bretagne (14 octobre 1903) (1), Italie (25 décembre 1903), Espagne (26 février 1904), Pays-Bas (6 avril 1904), Suède-Norvège (9 juillet 1904) (2), Etats-Unis de l'Amérique du Nord (1er novembre 1904), Suisse (14 décembre 1904).

Les autres pays ont imité la France, en sorte que le traité d'arbitrage permanent peut être considéré aujourd'hui comme le trait dominant des relations amicales des peuples civilisés. On va s'en rendre compte par la liste suivante de ces traités qui augmente tous les jours : Grande-Bretagne et Italie (1er février 1904) ; Danemark et Pays-Bas (12 février 1904) ; Grande-Bretagne et Espagne (27 février 1904) ; Espagne et Portugal (31 juin 1904) ; Grande-Bretagne et Allemagne (12 juillet 1904) ; Grande-Bretagne et Suède-Norvège (11 août 1904) ; Russie et Belgique (17/30 octobre 1904) ; Etats-Unis et Suisse (1er novembre 1904) ; Grande-Bretagne et Portugal (16 novembre 1904) ; Suisse et Grande-Bretagne (16 novembre 1904) ; Suisse et Belgique (15 novembre 1904) ; Etats-Unis et Allemagne (22 novembre

(1) Consulter, sur cet arbitrage, notre article sur *Le traité franco-anglais*, dans la *Revue générale du droit internat. public*, 1903, X, p. 799 et s. ; Jaray, *La politique anglo-française et l'arbitrage international*, 1904.

(2) Conf., sur tous ces traités, notre article sur le *Traité d'arbitrage permanent au XXe siècle*, dans la *Revue politique et parlementaire*, *loc. cit.*, pp. 281 et s. Conf. Saint-Charles, *Les accords internationaux relatifs à l'arbitrage*, dans la *Revue d'histoire diplomatique*, 1904, pp. 237 et s.

1904) ; Etats-Unis et Portugal (23 novembre 1904) ; Suisse et Italie (23 novembre 1904) ; Belgique et Suède-Norvège (30 novembre 1904) ; Suisse et Autriche-Hongrie (3 décembre 1904) ; Grande-Bretagne et Etats-Unis (12 décembre 1904) ; Italie et Etats-Unis (14 décembre 1904) ; Suisse et Suède-Norvège (17 décembre 1904) ; Etats-Unis et Espagne (31 décembre 1904) ; Etats-Unis et Autriche-Hongrie (11 janvier 1905) ; Autriche-Hongrie et Grande-Bretagne (6 janvier 1905) ; Etats-Unis et Suède-Norvège (21 janvier 1905) ; Espagne et Belgique (26 janvier 1905) ; Etats-Unis et Japon (10 février 1905) ; Russie et Danemark (1er mars-16 février 1905) (1).

Si utiles que soient théoriquement les traités d'arbitrage permanent, il ne faut pourtant point en exagérer outre mesure l'importance, même en présence de leur développement extraordinaire à notre époque. Tout d'abord, leur multiplication même, qui apparaît, à première vue, comme un facteur prépondérant de paix, peut créer un danger contraire en ce sens que, mettant en relief l'entente cordiale des co-contractants, ils pourraient accuser des relations plus froides à l'égard des autres. Il est évident, en effet, que, plus un Etat se lie facilement par la stipulation arbitrale, plus l'abstention vis-à-vis de certains ou de la part de certains devient significative. D'autre part, étant données les réserves considérables apportées à la généralité du traité d'arbitrage permanent à propos des questions politiques ou touchant à l'indépendance, à l'honneur et aux intérêts

(1) Quelques dates divergentes ont été données au sujet de divers de ces traités. Ainsi M. Fried, *loc. cit.*, pp. 121 et 445 donne les 5 février, 11 juin, 24 novembre 1904, pour les traités anglo-italien, anglo-allemand et italo-suisse.

vitaux, réserves sur lesquelles nous allons revenir ci-après, les peuples qui ont recours à ce traité se lient d'une façon très atténuée et semblent plutôt avoir en vue la manifestation de l'existence de bons rapports avec des puissances déterminées que la conclusion d'engagements fermes.

Voici maintenant la formule couramment employée dans le traité d'arbitrage permanent.

Les Gouvernements de..., signataires de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux conclue à La Haye, le 29 juillet 1899 ;

« Considérant que, par l'article 19 de cette Convention, les Hautes Parties contractantes se sont réservé de conclure des accords en vue du recours à l'arbitrage dans tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre ;

Ont autorisé les soussignés à arrêter les dispositions suivantes :

Article premier. — Les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existant entre les deux Parties contractantes, qui viendraient à se produire entre elles et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage établie par la Convention du 29 juillet 1899, à La Haye, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur des deux Etats contractants et qu'ils ne touchent pas aux intérêts de tierces Puissances.

Art. 2. — Dans chaque cas particulier, les Hautes Parties contractantes, avant de s'adresser à la Cour permanente d'arbitrage, signeront un compromis spécial, déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et les détails à observer en ce qui

concerne la constitution du Tribunal arbitral et la procédure.

Art. 3. — Le présent arrangement est conclu pour une durée de cinq années à partir du jour de la signature.

La formule ci-dessus rapportée a été usitée dans les nombreux traités d'arbitrage permanent conclus à partir du xxe siècle et dont nous avons donné plus haut l'énumération (1). On relève cependant quelques variantes assez importantes dans certains d'entre eux. Ainsi le

(1) Ces traités ont été revêtus des ratifications exigées dans les divers pays suivant les règles constitutionnelles internes. Mais, aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord, un différend s'est élevé entre le Président de l'Union et le Sénat ; ce dernier, dont la ratification est, aux termes de la Constitution, obligatoire pour les « *traités* », a substitué ce terme de « *traité* » à celui de « *accord* » figurant dans les projets de stipulations d'arbitrage permanent à lui soumis, projets où il était dit que, dans chaque cas particulier, les Hautes Parties contractantes concluraient un *accord spécial* définissant la question en litige, la tâche et les pouvoirs des arbitres et réglant la procédure à suivre. En admettant le terme *d'accord*, le Sénat aurait autorisé le Président à agir seul ; en lui substituant celui de *traité*, il se réserve d'intervenir dans chaque convention arbitrale déterminée signée ultérieurement en exécution des traités d'arbitrage permanent. Le président Roosevelt a considéré que l'intervention dans chaque cas d'une assemblée élective, discutant la convention projetée souvent avec des préoccupations exclusivement politiques, était dangereux. Et, après avoir essayé par avance de l'empêcher, il a, en présence du vote hostile du Sénat, renoncé, au moins actuellement, à soumettre les nombreux traités signés par lui avec d'autres gouvernements à la ratification de ces derniers. On peut donc considérer, jusqu'à indication contraire, ces stipulations comme virtuellement annulées. On remarquera que le Sénat américain prétend *modifier*, d'une façon unilatérale, les conventions internationales, alors que la pratique contraire est, avec raison, suivie par les autres Parlements, qui acceptent le traité ou le rejettent en bloc, car il n'est pas permis à une seule volonté d'amender ce qui est l'œuvre de deux ou de plusieurs.

traité entre la Suisse et la Belgique n'excepte pas les *intérêts vitaux,* mais seulement les questions relatives à l'*indépendance* et à l'*honneur* ; et celui entre la Russie et le Danemark ne mentionne pas les conflits intéressant l'honneur. Le même traité soumet, en tout cas, à l'arbitrage les différends concernant l'interprétation et l'application des conventions, les matières de droit international privé, la procédure civile et pénale, les fixations d'indemnités ; le régime des sociétés commerciales et industrielles. Le traité entre le Danemark et les Pays-Bas va plus loin et soumet à l'arbitrage *tous les litiges sans exception.* Les accords entre la Suisse, la Belgique et la Suède-Norvège, la Russie et le Danemarck, sont conclus pour dix ans au lieu de cinq ans, délai généralement prévu. En outre, tandis que ces accords sont d'ordinaire limités aux contractants, l'article 4 de celui conclu entre le Danemark et les Pays-Bas porte que « les Etats non signataires pourront adhérer à la présente convention ». Enfin, tandis que les autres traités sont muets sur ce point, le traité russo-danois prévoit, dans son article 7, qu'aucun des arbitres ne pourra être sujet des États signataires ou domicilié sur leur territoire ni avoir aucun intérêt dans la question pendante. Nous reviendrons sur la question de nationalité à propos du choix des membres de la Cour arbitrale.

La rédaction employée dans les stipulations dont nous nous occupons, appelle certaines critiques qui, si on les accepte, amèneraient à des modifications assez importantes, de nature, on va s'en convaincre, à donner une base plus solide, une énergie plus grande et un libellé plus précis aux traités d'arbitrage permanent. Pour ces

motifs, il nous a paru bon de proposer une rédaction corrigée pouvant aboutir à une formule-type du futur traité d'arbitrage permanent. Nous allons donc, dans une note étendue, indiquer successivement les divers articles de cette formule, en nous basant sur la rédaction officielle et en n'y apportant que les changements jugés absolument indispensables. Nous justifierons, en même temps, d'une façon sommaire, les raisons données à l'appui de la nouvelle formule par nous proposée (1).

(1) *Formule-type de rédaction du Traité d'arbitrage permanent* :

« Les Gouvernements de....., signataires de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux conclue à La Haye le 29 juillet 1899 ;

Considérant que, par l'article 19 de cette Convention, les Hautes Parties contractantes se sont réservé de conclure des accords en vue du recours à l'arbitrage dans tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre ;

Désirant conclure à cet effet un traité d'arbitrage permanent, ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir..... lesquels sont convenus des dispositions suivantes :

« Art. 1er. — Tous les différends déjà existants ou qui viendront à se produire dans l'avenir entre les parties contractantes, à l'exception de ceux mettant en cause l'indépendance de ces dernières ou touchant aux intérêts de tierces Puissances, seront soumis à un tribunal pris dans la Cour permanente d'arbitrage établie par la Convention du 29 juillet 1899, suivant le mode arrêté par cette Convention ».

Remarques. — 1° — Il a paru bon de soumettre à l'arbitrage même les griefs passés, car on ne voit pas pourquoi on laisserait subsister ces causes de conflit. Conf. l'art. 4 du traité russo-danois précité. — 2° — Nous estimons qu'une seule réserve doit être apportée à la généralité du traité d'arbitrage permanent; c'est celle où l'*indépendance* d'un Etat est en jeu. Nous écartons toutes les autres, pour les motifs qui vont être donnés au titre suivant consacré à l'étendue de l'arbitrage, motifs auxquels nous renvoyons. — 3° — Il est inutile de mentionner qu'on ne recourra à l'arbitrage qu'à défaut de conciliation par la voie diplomatique, car cela va de

TITRE III

Etendue de l'arbitrage

I

Les auteurs décident, en général, que l'arbitrage, à la différence de la médiation, ne s'applique qu'aux différends *d'ordre juridique*, ce qui excluerait, par suite, les diffé-

soi. — 4° — Bien que l'arbitrage ne soit pas toujours possible relativement aux questions politiques, ainsi qu'on va le voir au titre suivant, néanmoins il peut se faire qu'il y trouve exceptionnellement sa place. Il nous paraît donc inutile de le limiter aux questions juridiques ou relatives à l'interprétation des traités. — 5° — Ce n'est pas la Cour arbitrale de La Haye qui juge les litiges internationaux, mais le tribunal choisi dans son sein.

« Art. 2. — Dans chaque cas particulier, les Hautes Parties contractantes signeront un compromis spécial déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et la façon dont sera constitué, en cas d'appel de la sentence primitive, le tribunal supérieur toujours pris dans la Cour arbitrale de La Haye. La procédure suivie sera celle établie par la Convention précitée de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux ».

Remarques. — 1° — Le compromis n'a pas à déterminer les règles de constitution du tribunal arbitral et de la procédure, puisqu'elles sont indiquées dans la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Il suffit de renvoyer à cette Convention. Conf., en ce sens, l'article 6 du traité russo-danois précité. — 2° — la nécessité de l'appel sera justifiée par les explications données ci-après au titre V relatif à la procédure arbitrale.

« Art. 3. — Relativement aux différends indiqués en l'article premier, auxquels ne s'applique point le présent traité d'arbitrage, les Hautes Parties contractantes conviennent d'avoir recours, le cas échéant, à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies, choisies d'un commun accord. Cette médiation, soit sur le recours des parties en conflit, soit sur l'initiative des puissances étrangères

rends *d'ordre politique*. On a vu, d'autre part, que telle avait été aussi la solution généralement admise dans les traités permanents d'arbitrage dont il vient d'être parlé au titre précédent. Mais les auteurs ne sont pas, en général, très nets relativement à ce qu'il faut entendre par questions politiques. On pourrait multiplier leurs citations sans résultat appréciable, car ils ne précisent pas le point essentiel : en quoi la difficulté politique diffère de la difficulté juridique. Et l'on conçoit qu'ils aient hésité à se lancer dans des définitions qui risquaient de ne point donner de résultat satisfaisant. Le droit, en effet, pénètre de plus en plus ce que l'on considérait autrefois

au conflit, aura exclusivement le caractère de conseil et ne sera jamais obligatoire ».

Remarque. — La médiation étant facultative, ne constituant qu'un simple conseil non obligatoire à la différence de l'arbitrage, il n'y a aucun inconvénient à déclarer obligatoire le recours en ce qui la concerne. Cette solution offre, au contraire, les plus grands avantages au point de vue pacifique.

« Art. 4. — La présente convention est conclue pour un délai de... années. Elle sera renouvelée, de plein droit, pour de nouvelles périodes d'égale durée, si elle n'est point dénoncée avant l'expiration soit de la période primitive, soit des périodes ultérieures ».

Remarques. — 1° — Le délai de cinq ans pourrait, au fur et à mesure que les peuples se familiariseraient avec l'institution de l'arbitrage permanent et la Cour arbitrale de La Haye, être augmenté et, par exemple, porté au double. Déjà, nous l'avons dit plus haut, le délai de dix ans figure dans des traités de certains Etats. — 2° — Il est inutile d'insister sur l'utilité de la clause de *tacite reconduction*, qui, du reste, n'est nullement gênante, puisque, sans imposer un renouvellement dont on ne voudrait pas, elle rend inutile, si on est d'accord, la conclusion d'une convention nouvelle. Conf., sur cette formule corrigée du traité d'arbitrage permanent, notre article précité paru dans la *Revue politique et parlementaire*, *loc. cit.*, pp. 310 et 311.

comme le domaine exclusif de la politique, c'est-à-dire ces questions à propos desquelles l'on se décide plutôt par des considérations d'intérêt national et de salut public, que par application des principes de la justice immanente ; et l'on peut affirmer sans hésitation que, grâce à cette pénétration des idées de droit et d'équité dans les rapports des nations, nombre de points, qui, jadis, auraient sûrement été envisagés comme politiques, seraient susceptibles, au contraire, de nos jours, dans l'opinion commune, d'être soumis à un jugement arbitral.

Au surplus, au lieu de chercher des définitions plus ou moins problématiques (1), mieux est d'examiner ce que l'on entend en fait par les questions politiques. On est d'accord, en général, pour y faire rentrer les différends intéressant l'honneur et la dignité d'un pays, son existence, son intégrité et son indépendance. Ce sont là les principales questions politiques qui méritent bien cette dénomination, car, suivant l'étymologie même du mot, elles touchent à la substance de l'Etat ; et il est permis, semble-t-il, de négliger les autres qui pourraient être découvertes après des recherches peut-être laborieuses, puisque, ainsi que nous l'avons précisé plus haut, elles s'adapteraient bien plus facilement qu'autrefois, à un jugement arbitral. Or, suivant l'opinion courante, les compromis dans lesquels seraient en

(1) Conf. not. Geffcken, *Le droit internat. de l'Europe*, de Heffter, § 108, p. 236, note 3 ; Despagnet, *loc. cit.*, § 709 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 946 ; de Martens, *loc. cit.*, § 104, *in fine*. M. Goldschmidt n'est pas plus clair dans son *Projet de règlement pour tribunaux internationaux* présenté à l'Institut de droit international à la session de Genève en 1874 ; *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1874, pp. 422 et s.

jeu l'un quelconque des intérêts vitaux d'un pays ci-dessus énumérés, demeureraient frappés d'une nullité semblable à celle qui atteindrait la renonciation conventionnelle par un particulier à l'un des droits primordiaux de l'homme, tels que la liberté individuelle. On a ajouté qu'il serait impossible à un Etat, alors même qu'il le voudrait, d'accepter un arbitrage sur une des questions vitales dont s'agit. La pression de l'opinion publique, le sentiment de l'amour-propre national exerceraient une telle influence que le Gouvernement qui signerait le compromis risquerait de croûler sous la tempête populaire. Les récents accords d'arbitrage permanent conclus à partir de 1903, dont nous avons parlé ci-dessus, excluent ordinairement, comme on l'a vu, de leur sphère d'application, sauf de rares exceptions, telles que celle du traité entre le Danemark et les Pays-Bas qui ne contient aucune réserve, les différends mettant en cause les intérêts vitaux, l'indépendance et l'honneur (1).

(1) M. Mancini, dans la séance de la Chambre des députés italienne du 24 novembre 1873, s'écriait que les questions de vie ou de mort, où sont en jeu l'existence, l'intégrité, l'indépendance nationales, ne saurafent être déférées à l'arbitrage, car il y a, ajoutait-il, « des droits tant privés que publics qui ne peuvent jamais faire l'objet d'une convention ni d'une renonciation tacite ». *Compte-rendu du Parlement italien* ; discussion à la Chambre des députés, 9e législature, session de 1873, t. I, p. 30 ; *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1874, p. 174.

La plupart des auteurs se prononcent dans le même sens et considèrent les compromis relatifs à l'indépendance, l'intégrité et l'honneur d'un pays comme entachés d'une nullité pareille à celle qui vicierait la renonciation conventionnelle à un droit primitif. Citons, parmi beaucoup d'autres, les auteurs suivants : Beelaerts van Blokland (*loc. cit.*); Bonfils-Fauchille (*loc. cit.*, § 946) ; Bry (*loc. cit.*, § 361) ; Calvo (*loc. cit.*, III, § 1756) ; Despagnet (*loc. cit.*, § 709) ; Carnazza-Amari (*loc. cit.*, II, p. 560) ; Dreyfus (*loc. cit.*,

Qu'y a-t-il de fondé dans l'opinion que nous venons d'exposer? Pour la mieux discuter, examinons successivement l'hypothèse où est en jeu l'honneur national et celle où il s'agit de l'existence, de l'intégrité et de l'indépendance des Etats. Parlons d'abord de l'honneur national : on a fait observer qu'il n'y a rien de plus élastique et qui prête plus à la diversité des interprétations que les questions de dignité et d'honneur ; qu'il suffit d'un incident secondaire, de la maladresse d'un agent diplomatique ou même de la pétulance d'un journaliste pour déchaîner le fléau de la guerre. Voilà pourquoi un philosophe distingué conseille spirituellement de ne jamais séparer l'honneur national de l'intérêt national, car « la considération de l'intérêt est un principe sérieux qui calcule les frais et les conséquences, et, réfléchissant avant de s'engager dans la guerre, s'arrête à temps » (1). Ces idées ont frappé bon nombre d'auteurs, même de ceux que l'on

pp. 361 et 362) ; Fiore (*Nouveau droit international public*, II, § 1205) ; de Mougins-Roquefort (*loc. cit.*, pp. 84 et 85) ; Neumann (*loc. cit.*, p. 133) ; Richard (*L'arbitrage international*, mémoire lu au Congrès de l'association pour la réforme et la codification du droit des gens) ; Renault (*Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1881, p. 22) ; Rivier (*loc. cit.*, II, pp. 178 et s.); de Martens (*loc. cit.*, III, pp. 154 et 155) ; Rouard de Card (*loc. cit.*, p. 56) ; Geffcken sur Heffter (*loc. cit.*, § 108, note 3) ; Rolin-Jaëquemyns (*Discours prononcé à l'Académie des sciences, lettres et beaux-arts de Belgique*, à la séance du 9 mai 1883 ; *Bulletin de l'Académie*, 1883, Ire partie, pp. 647 et s.) ; M. Piédelièvre admet l'arbitrage pour les questions d'honneur et non pour celles d'indépendance. (*Loc. cit.*, II, p. 77). *Id.* Pradier-Fodéré, qui n'excepte que les questions de conservation et d'indépendance (*loc. cit.*, VI, § 2629) ; *id.* Funck-Brentano et Sorel (*loc. cit.*, p. 462).

(1) Mézières, *De la polémomanie ou folie de la guerre*, 1872, pp. 137 et 138.

ne peut pas absolument appeler des pacifiques à tout prix (1). Autrefois, la guerre éclatait pour le plus futile des motifs, pour les questions de préséance, par exemple ; telles celles décrites humoristiquement par le bon abbé de Saint-Pierre, dans ses *Annales*, questions qui, en 1662, faillirent provoquer les hostilités entre la France, l'Espagne et le Pape (2). De nos jours, les conflits ayant trait à l'honneur et à la dignité sont envisagés d'une façon plus calme, et l'on se demande vraiment qui oserait assumer la responsabilité d'hostilités entreprises sur un aussi vain prétexte ? Il faudrait, pour en arriver là, un de ces outrages sanglants, sous lequel se dissimulerait une autre cause inavouée de guerre. Mais, si l'on écarte cette extrémité, si l'on songe aux simples froissements d'amour-propre fréquents dans la vie internationale comme dans celle des particuliers, on se demande pourquoi l'on ne soumettrait pas les griefs d'un Etat contre un autre à l'un de ces jurys d'honneur auquel les individus sensés, à défaut du duel, ont volontiers recours. Comment priserait-on l'honneur de l'Etat, qui est, en somme, l'honneur collectif, plus que le particulier le plus chatouilleux sur ce point ne prise son honneur personnel ? Aussi la réserve concernant l'honneur et la dignité ne figure-t-elle pas dans tous les projets et traités d'arbitrage et, par exemple, est absente de la rédaction pan-américaine de Washington de 1890, du traité italo-argentin du 23 juillet 1898 et du traité russo-

(1) Kamarowski, *loc. cit.*, p. 320 ; de Laveleye, *Des causes de guerre en Europe*, pp. 191 et 197 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, t. VI, § 2629 ; Paley, *Moral and political philosophy*, II, p. 424.

(2) De Molinari, *L'Abbé de Saint-Pierre, sa vie et ses œuvres*, pp. 318 et s.

danois du 1er mars-16 février 1905, tous actes dont il a été question ci-dessus.

En ce qui concerne l'existence, l'indépendance et l'intégrité des Etats, nous ferons remarquer qu'il est à craindre que les petits Etats, menacés par de plus forts relativement à ces prérogatives essentielles, ne trouvent pas d'arbitres, même s'ils en réclament, comme cela est arrivé au Transvaal vis-à-vis de la Grande-Bretagne. Nous ajouterons que, dans les rapports des grandes puissances munies de forces également redoutables et redoutées, l'atteinte aux mêmes prérogatives ne sera jamais le motif direct et immédiat de la guerre qui sera, au contraire, le résultat d'hostilités basées sur des prétextes futiles ou spécieux, dont l'arbitrage ferait éclater le néant au grand jour (1). Toutefois, nous reconnaissons qu'en l'état actuel des choses l'acceptation de cette idée paraît à peu près impossible ; et, tenant compte des faits avec lesquels il faut vivre, nous admettrions la réserve jusqu'au jour où l'opinion publique, éclairée sur ses véritables intérêts et rassurée par une longue pratique de la juridiction de La Haye devenue le tribunal de droit commun, se rangerait elle-même à la thèse de principe que nous avons défendue. Mais, en acceptant l'insertion de la réserve relative aux prérogatives essentielles dans les traités d'arbitrage permanent, nous estimons qu'il y aurait lieu, comme on l'a vu, dans ce cas, de rendre obligatoire le recours à la médiation à

(1) Voir, pour plus de détails, relativement aux questions d'honneur, de dignité, d'existence, d'intégrité et d'indépendance, notre *Traité précité de l'arbitrage*, aux §§ 188 et s., et notre ouvrage sur *La conférence de la paix*, §§ 145 et s.

défaut de l'arbitrage (1). Le médiateur, en effet, ne rend pas un jugement dont l'exécution s'imposera comme celui de l'arbitre, car, à la différence de l'arbitrage, qui a l'autorité définitive de la chose jugée, la médiation est, on le sait, un simple conseil essentiellement facultatif, et, par suite, se conçoit très bien dans les cas où un Etat ne croira pas un arbitrage possible. Ainsi, en 1884, le Gouvernement espagnol ayant eu à se plaindre des incursions des sujets marocains contre la place de Ceuta, la France et l'Angleterre offrirent leur arbitrage. L'Espagne le refusa, s'agissant, suivant elle, d'atteintes portées à sa dignité ou à son honneur : mais elle accepta une médiation qui ramena la bonne harmonie (2).

Si large qu'on le suppose, le domaine de l'arbitrage ne peut cependant s'étendre aux rapports des Etats civilisés avec les peuples barbares, car ces derniers, qui ne reconnaissent que la force, ne font point partie de la communauté internationale. L'arbitrage étant, en effet, la solution *par la voie du droit* des litiges internationaux, ne saurait se concevoir que dans les rapports de ceux qui possèdent la notion de ce droit et agissent en conséquence. D'autre part, on ne comprendrait pas

(1) Les explications données au texte justifient les dispositions consignées plus haut dans la formule que nous avons proposée pour la rédaction des futurs traités d'arbitrage permanent. L'article 3 de notre projet rend le recours à la médiation obligatoire pour les difficultés relatives aux prérogatives essentielles soustraites au domaine de l'arbitrage. Et l'article 1er excepte du champ de cet arbitrage les différends mettant en cause l'indépendance des contractants. Il nous a semblé, au surplus, que ce terme *indépendance* était assez compréhensif pour englober l'existence et l'intégrité, car, en touchant à l'existence ou à l'intégrité, on blesse à plus forte raison l'indépendance elle-même.

(2) Conf. notre *Traité précité de l'arbitrage*, § 161.

davantage la pratique de l'arbitrage entre le pouvoir central d'un pays et les bandes insurgées contre son autorité. L'arbitrage exige deux pouvoirs égaux, se considérant comme tels et recourant d'un commun accord à des juges de leur choix, toutes conditions qui font absolument défaut dans l'hypothèse qui précède (1).

II

Si l'arbitrage, une fois accepté, a un caractère strictement obligatoire, il n'en est pas de même du recours à l'arbitrage qui est purement facultatif, sauf dans les hypothèses où il se trouve imposé d'avance par le texte impératif de la clause compromissoire ou du traité d'arbitrage permanent. A la Conférence de la paix de 1899, le Gouvernement russe avait pensé que les Etats représentés pourraient s'entendre dans le but de rendre l'arbitrage obligatoire pour certaines questions litigieuses à déterminer d'un commun accord. Le projet russe indiquait ces questions dans ses articles 10, 11 et 12 ; il rencontra, tout d'abord, un accueil favorable sur le principe même ; mais, quand on arriva à l'examen des divers cas d'arbitrage obligatoire, des divergences se produisirent, certains délégués demandant qu'on étendît la liste, d'autres qu'on la restreignît. Bien que le texte primitif eût été largement amendé et remanié, l'Allemagne opposa, à la séance du 4 juillet 1899, une résistance qu'aucune concession ne put vaincre. Et, finalement, les autres puissances ayant cédé, l'article 19 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux a consa-

(1) *Traité précité*, §§ 192 et 193.

cré, dans les termes suivants, la suppression de tout le système de l'arbitrage obligatoire (1).

Art. 19. — *Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage pour les puissances signataires, ces puissances se réservent de conclure, soit avant la ratification du présent acte, soit postérieurement, des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre.*

En présence de l'opposition allemande, sans laquelle l'arbitrage obligatoire aurait été sûrement admis, certains ont fait remarquer que le résultat atteint eût été médiocre, vu le peu d'importance des hypothèses finalement acceptées, en sorte que, dans l'intérêt général, il valait mieux, suivant eux, que le principe n'eût pas été voté dans ces conditions. En définitive, a-t-on dit, aucun des cas dans lesquels le projet russe admettait l'arbitrage obligatoire n'était de nature à déchaîner la guerre, car on ne voit pas deux puissances en arrivant à cette extrémité pour une divergence de vue au sujet des postes, des télégraphes ou des téléphones. du phylloxéra et autres fléaux de l'agriculture ! Dès lors, sous le nom pompeux d'arbitrage obligatoire devant se substituer à la guerre dans des cas déterminés, on n'introduisait en réalité dans les rapports internationaux qu'un mécanisme inutile, puisque les Etats se mettront toujours d'accord sur ces points.

(1) Conf., sur ces points, les *Comptes-rendus de la Conférence de la paix*, Ire partie, pp. 161 et s. et IVe partie, pp. 108 et s., 113 et s., 173 et s., 212 et s. Consulter notre ouvrage sur *La Conférence de la paix*, §§ 147 et s. et de Lapradelle, *loc. cit.*, pp. 130 et s.

Bien mieux, il y aurait eu là une véritable tromperie, la dissimulation d'un échec sous une fausse apparence, tromperie et dissimulation qui, bientôt démasquées par l'opinion publique, auraient été de nature à jeter du discrédit sur l'œuvre de La Haye. Ce raisonnement des adversaires de l'arbitrage obligatoire cadrait mal avec leur affirmation répétée qu'une introduction trop prompte de ce même arbitrage offrirait plus de dangers que d'avantages au point de vue pacifique. Si l'institution proposée était si anodine, si insignifiante, comment pouvait-elle devenir un danger pour la paix ? Lui reconnaître ce dernier caractère, n'était-ce pas, au contraire, démontrer qu'elle correspondait à une création vraiment sérieuse et nouvelle dans les rapports internationaux ? On en sera convaincu si l'on réfléchit que le projet russe rangeait dans les cas d'arbitrage obligatoire les questions de violation de la neutralité et des devoirs des Etats neutres. Or, c'est précisément dans un de ces cas que s'est produit le célèbre conflit de l'*Alabama* que nous avons étudié ci-dessus, conflit qui faillit un moment déchaîner la guerre entre l'Union américaine et la Grande-Bretagne et que dénoua heureusement la sentence de Genève du 14 septembre 1872.

On comprend facilement, par l'exposé qui précède, combien regrettable a été l'échec du projet russe, même sensiblement restreint par les amendements successifs dont il avait été l'objet. Ce projet, du reste, se bornait à jeter les premières bases et son énumération forcément incomplète aurait été complétée avec le temps, sous l'influence des nécessités et des expériences ultérieures. Par là se serait, peu à peu, introduite dans les masses l'idée du recours à la voie juridique considérée comme

coutume et voie normale de solution des litiges internationaux. Le projet russe avait donc, on le voit, une réelle importance et pouvait devenir le point de départ d'une ère nouvelle. « Ce qui importait par-dessus tout, a-t-on fait remarquer avec raison, c'était de faire cette brèche dans l'ancienne loi des nations, de poser et d'imposer cette maxime nouvelle : il y a des litiges internationaux pour lesquels l'appel aux armes est désormais proscrit, à propos desquels on ne se battra jamais sous aucun prétexte.. » (1). Ainsi, grâce à l'opposition allemande, la Conférence a manqué l'un de ses buts principaux et échoué dans la réalisation de la plus originale et de la plus utilitaire des conceptions dont elle avait été saisie. Mais il convient d'ajouter immédiatement que les délégués ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour pallier leur insuccès. Le texte voté par eux constitue une protestation contre le parti-pris absolu qui a paralysé leurs efforts et leur bonne volonté. Ce texte est celui de l'article 19 ci-dessus transcrit, qui semble au premier abord inutile, car on ne voit pas trop pourquoi ses rédacteurs ont senti le besoin de réserver une faculté qui était de droit et que personne ne contestait. Mais, en allant plus au fond des choses, on le comprend facilement et on aperçoit son utilité. Ne pouvant émettre un vote ferme pour consacrer le principe obligatoire, sous peine de se séparer de l'Allemagne, ce qu'ils n'ont pas voulu, les délégués ont affirmé leur entente sur le point contesté. Ils ont déclaré qu'ils persistaient dans les intentions manifestées dans le projet russe, et ils ont

(1) Desjardins, *Compte-rendu de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1889, p. 20.

donné à ces intentions une consécration aussi officielle que possible. Désormais, l'arbitrage obligatoire est inscrit dans un document international, sinon à titre d'obligation ferme, du moins comme étant dans les projets certains de la majorité des Etats. Le texte de l'article 19 n'aurait peut-être aucune signification si on ne l'expliquait pas par le récit de ses travaux préparatoires ; mais, en face de l'opposition allemande, il s'éclaire d'un jour tout nouveau et permet d'espérer mieux pour un avenir prochain. Les adversaires de l'arbitrage ont failli être battus sur le terrain où ils avaient cru à un triomphe complet ; c'est déjà beaucoup, car l'expérience démontre que les vaincus de la veille sont souvent les vainqueurs du lendemain, surtout quand moralement leur défaite équivaut à une victoire (1). On doit considérer comme une importante reprise du mouvement en faveur de l'arbitrage obligatoire les nombreux traités d'arbitrage permanent conclus à partir de 1903, dont il a été question ci-dessus. Et nous appelons l'attention sur ce fait que les puissances signataires déclarent, au début de leurs accords, agir en conformité de l'article 19 dont nous venons de donner le commentaire.

(1) Voir, pour plus de détails sur les points traités au texte, notre ouvrage sur *La conférence de la paix*, §§ 147 et s.

TITRE IV

Du choix et de la mission des arbitres et de la constitution du tribunal arbitral

I

Les parties sont investies, quant au choix des arbitres, d'une latitude absolue. Elles peuvent désigner des souverains et des chefs d'Etat, des présidents de républiques, des corps constitués, des corps législatifs, sénats, universités, facultés de droit, et enfin de simples particuliers, personnages officiels ou non, agissant isolément ou faisant partie d'une juridiction constituée *ad hoc* (1).

Certains auteurs critiquent, en principe, le choix d'un chef d'Etat, parce que, disent-ils, il remettra, le plus souvent, l'instruction et la décision de l'affaire à des conseillers, en sorte qu'il n'aura que la responsabilité purement nominale de la sentence rendue (2). Cette appréciation ne paraît pas correspondre à la réalité des faits : le chef d'Etat, en acceptant la mission arbitrale, comprendra nécessairement qu'il est chargé d'un mandat grave, réclamant son attention d'une manière toute spéciale. Sans doute, il consultera ses conseillers, surtout

(1) Consulter, pour les détails au sujet des explications qui vont suivre, notre *Traité de l'arbitrage* aux §§ 214 et s. et notre ouvrage sur *La Conférence internationale de la paix*, §§ 172 et s

(2) Lieber, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1870, p. 480 et Bluntschli, *Introduction au droit international codifié*, p. 33 et art. 489.

au point de vue technique et juridique ; et il fera bien d'agir ainsi, car il ne sera, en général, ni technicien ni jurisconsulte ; et, le fût-il, la raison lui conseillerait de ne pas se fier à ses propres lumières. Mais il ne se désintéressera nullement de l'affaire, surveillera ses conseillers et rendra, en somme, un jugement conscient et éclairé. Telle sera la conduite tenue par le chef d'Etat qui se rendra un compte exact — et ce sera la règle ordinaire — de l'honneur conféré par la délégation arbitrale à son pays et à lui-même, aussi bien que de la responsabilité résultant de l'acceptation de cette délégation.

Plus grave est l'objection tirée de ce que le pays ou le souverain choisi pourra avoir des sympathies ou des antipathies qui obscurciront peut-être, dans la sentence, la notion de la justice absolue. Mais on est en droit de répondre que des faits pareils, à supposer qu'ils se soient jamais produits, seraient extrêmement rares, car les souverains ont montré, le cas échéant, qu'ils savaient faire abstraction de toutes idées préconçues ; c'est ainsi que le Tsar n'a pas hésité à donner tort à la France dans l'affaire de la Guyane (1). Ces raisons contre le choix des souverains une fois écartées, nous sommes cependant obligé de reconnaître que leur désignation aura souvent un caractère politique qui ne sied pas à une institution judiciaire et de nature, par suite, à infirmer quelque peu l'autorité de la sentence (2).

Le choix d'un arbitre unique pris en dehors des souverains et chefs d'Etat est peu usité ; il présente, en effet, les inconvénients du juge unique sans donner en

(1) Conf. notre *Traité de l'arbitrage*, §§ 109, 212 et 213 ; Calvo, *loc. cit.*, § 1762 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, VI, § 2615.

(2) Kamarowski, *loc. cit.*, p. 380.

même temps les autres garanties qu'offrent les premiers. Or le danger du juge unique est beaucoup plus à redouter dans la sphère internationale que dans les procès entre particuliers d'un même Etat, à raison de la gravité toute différente des intérêts en jeu.

Aux divers choix qui précèdent, la pratique moderne tend à substituer de plus en plus le procédé de la constitution d'un véritable tribunal arbitral avec pluralité de juges (1). Ainsi on procéda dans les affaires de l'*Alabama* et des *Pêcheries de la mer de Béring* ci-dessus examinées. Les arbitres sont nommés ou directement par les intéressés d'accord, ou partie par les Etats litigants, partie par des puissances tierces désignées dans le compromis. Les arbitres sont ou en nombre impair dès le début, comme dans un tribunal ordinaire, ou en nombre pair devant être départagés, le cas échéant, par un surarbitre nommé soit par les parties, soit par des tiers, soit par les arbitres eux-mêmes. Les arbitres nommés par les parties appartiennent, en général, à la nationalité de celles-ci. Mais la règle n'est pas absolue et, dans l'arbitrage des pêcheries de Terre-Neuve, qui n'a pas abouti, le compromis du 11 mars 1894 avait institué des arbitres étrangers à la France et à la Grande-Bretagne (2).

Les traités d'arbitrage permanent du 23 juillet 1898 entre l'Italie et la République Argentine et du 1er mars-16 février 1905 entre la Russie et le Danemark excluent

(1) Pradier-Fodéré, *loc cit.*, § 2617.

(2) *Traité de l'arbitrage*, §§ 136 et s. Certains auteurs critiquent absolument le choix des arbitres pris parmi les nationaux ; Olivi, *Gli arbitrati internazionali*, dans *Archivio giuridico*, XIX, pp. 150 et s. Voir ce qui sera dit ci-après à ce sujet à propos de la même question relativement au choix des membres de la Cour arbitrale.

dans leurs articles 3 § 2 et 7, les citoyens des Etats contractants ou même les individus domiciliés ou résidant sur leur territoire. Le tribunal arbitral se compose de trois, cinq ou sept membres ; le nombre de cinq paraît l'emporter dans la pratique ; il est suffisant pour assurer les garanties d'une justice éclairée et ne doit point, en principe, être dépassé (au moins en première instance), si on ne veut pas trop fractionner les responsabilités et aboutir à des discussions confuses et inutiles. Quand un corps constitué, tel qu'une cour de justice, une faculté de droit, une université, un conseil supérieur, est désigné pour remplir le mandat arbitral, il n'y a, en réalité, qu'un seul arbitre choisi. Le corps, ou siège en son entier, comme la Cour de Cassation française dans l'affaire du *Phare*, ou délègue une partie de ses membres, en commission, pour connaître de l'affaire.

Lorsque l'arbitre choisi est un chef d'Etat, les règles usitées en droit commun au sujet de la capacité ne sont point applicables, car les parties ont agi en pleine connaissance de cause ; ainsi, des rois mineurs ou des reines ont été valablement désignés comme arbitres. En ce cas, le choix est fait pour honorer le monarque ou le pays ; et tout le monde sait fort bien que la responsabilité de la sentence sera purement nominale pour celui au nom de qui elle sera rendue (1). Quand il s'agit de simples particuliers, aucune règle internationale n'existe relativement au choix des arbitres et les parties se mettent d'accord dans chaque cas particulier. L'Institut de droit international s'est préoccupé de la question et l'a

(1) Pradier Fodéré, *loc. cit.*, VI, § 2615.

fort exactement résolue, suivant nous, en décidant, dans l'article 4 de son règlement pour la procédure arbitrale internationale du 28 août 1875, que l'on peut choisir « toutes les personnes qui ont la capacité d'exercer les fonctions d'arbitres d'après la loi commune de leur pays » (1). Il est fâcheux que cette disposition très sage et de nature à couper court à toutes les difficultés, n'ait point trouvé place dans les textes ci-après rapportés de la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux (2).

Sur les bases qui précèdent, en tenant compte de l'expérience antérieure, la Conférence de La Haye a tracé, dans les articles 32, 34 et 35 du règlement précité, les dispositions suivantes.

Art. 32. — *Les fonctions arbitrales peuvent être conférées à un arbitre unique ou à plusieurs arbitres désignés par les parties à leur gré ou choisis par elles parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage établie par le présent Acte.*

A défaut de constitution du tribunal par l'accord immédiat des parties, il est procédé de la manière suivante :

Chaque partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre.

En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est

(1) *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1874, p. 432 et *Tableau précité des travaux de l'Institut*, dressé par M. Lehr, p. 125.

(2) Consulter, sur tous les points indiqués au texte, notre *Traité précité de l'arbitrage international*, §§ 214 et s. Conf. Fiore, *Droit intern. codifié*, art. 863.

confié à une puissance tierce, désignée de commun accord par les parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les puissances ainsi désignées.

Art. 34. — *Le surarbitre est de droit président du tribunal.*

Lorsque le tribunal ne comprend pas de surarbitre, il nomme lui-même son président.

Art. 35. — *En cas de décès, de démission ou d'empêchement, pour quelque cause que ce soit, de l'un des arbitres, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.*

On remarquera que ces textes, conformément à la prescription excellente de l'article 2 du règlement précité de l'Institut de droit international sur la procédure arbitrale, supposent que les arbitres choisis sont en nombre impair, ce qui est indispensable pour éviter des partages possibles, de nature à faire peut-être échouer l'arbitrage. Les parties doivent donc expressément elles-mêmes, ou désigner les arbitres, ou tracer les règles suivant lesquelles ils seront nommés, dans le contrat de compromis. Le même contrat contiendra également les autres indications indispensables pour que les arbitres désignés puissent remplir leur mission : nous rappelons spécialement les dispositions de l'article 31 précité du règlement de La Haye, prescrivant de déterminer dans le compromis l'objet du litige et l'étendue du pouvoir des arbitres. C'est par la comparaison de l'objet du litige et des pouvoirs conférés mis en regard de la décision rendue, qu'il sera permis de vérifier si l'arbitre s'est strictement tenu dans les limites de la mission à lui confiée.

Les points indiqués au compromis sont, en effet, les seuls que puisse trancher l'arbitre, conformément à la maxime romaine : *arbiter nil extra compromissum facere potest.*

Toutefois, l'arbitre sera autorisé à ne pas s'en tenir à la lettre absolue du compromis, s'il a reçu le pouvoir *d'amiable composition*. Cette clause figure dans un certain nombre de compromis ; elle avait été notamment insérée dans celui du 29 novembre 1888, relatif à la fixation des frontières entre la Guyane française et la colonie du Surinam (1). Elle confère à l'arbitre qui, après examen de la difficulté, ne peut donner en totalité gain de cause à l'une ou à l'autre des parties, la faculté d'adopter une solution transactionnelle, de nature à concilier équitablement les prétentions des deux litigants. Diverses critiques ont été dirigées contre la clause dont s'agit. On a prétendu qu'il valait mieux trancher un différend par les règles du droit que par une appréciation arbitraire des convenances des parties. L'objection ne porte point, car le pouvoir donné à l'arbitre est ici *subsidiaire* ; et celui-ci n'en usera que lorsqu'il ne pourra pas absolument arriver à une solution juridique. On ajoute que, de la meilleure foi du monde, l'arbitre sera naturellement porté à adopter la solution transactionnelle, afin d'avoir moindre travail et moindre responsabilité. Cependant il est permis de supposer que l'arbitre, qui comprendra ordinairement toute l'importance de son mandat, ne reculera point devant une étude sérieuse des faits, des documents et des difficultés juri-

(1) Conf., sur cet arbitrage, notre *Traité de l'arbitrage*, §§ 103 et s. Cpr. Rivier, *loc. cit.*, II, p. 174 ; Bonfils-Fauchille, *loc. cit.*, § 952.

diques, et n'usera de la faculté à lui concédée que s'il ne peut faire différemment. C'est précisément ainsi que s'est conduit l'Empereur de Russie dans l'affaire dont il a été question ci-dessus ; pouvant statuer en juge, il ne s'est point géré comme amiable compositeur. On redoute, enfin, que la clause ne devienne de style, et que le refus de l'accepter par un petit Etat en présence d'une grande puissance, ne paraisse discourtois et ne soit dangereux. Cette crainte est peu fondée. Dans les litiges à objet certain, où la question de fait et celle de droit sont nettes et bien déterminées, les parties songeront uniquement à réclamer un jugement ; la clause d'amiable composition risquerait donc de devenir de style seulement dans les compromis portant sur des points peu définis. Or, en cette dernière hypothèse, il y a tout intérêt à ce que cette clause devienne de style. En effet, elle rendra alors de réels services, car l'arbitrage qui pourrait aboutir à un échec si l'on exigeait qu'il se clôturât par une application impossible en l'espèce des règles absolues du droit, réussira souvent grâce à la possibilité d'une solution transactionnelle. En tout cas, la faculté d'amiable composition ne peut résulter que d'une clause formelle du compromis ; elle fait partie du droit *conventionnel* de l'arbitrage ; et il faut recommander aux parties de ne l'insérer que dans les litiges à l'objet quelque peu imprécis. C'est, par suite, avec raison que le règlement pacifique de La Haye n'en a point parlé, laissant aux intéressés le soin de décider, dans chaque hypothèse spéciale, s'il convient ou non d'en faire usage (1).

(1) Conf., dans le sens indiqué au texte, Renault, *Une nouvelle mission des arbitres...*, dans la *Revue générale de droit intern.*

II

Les articles 36, 37 et 38 s'occupent du siège du tribunal, des délégués spéciaux accrédités auprès de celui-ci, des conseils ou avocats et de la langue employée.

Art. 36. — *Le siège du tribunal est désigné par les parties. A défaut de cette désignation, le tribunal siège à La Haye.*

Le siège ainsi fixé ne peut, sauf le cas de force majeure, être changé par le tribunal que de l'assentiment des parties.

Art. 37. — *Les parties ont le droit de nommer auprès du tribunal des délégués ou agents spéciaux, avec la mission de servir d'intermédiaires entre elles et le tribunal.*

Elles sont, en outre, autorisées à charger de la défense de leurs droits et intérêts devant le tribunal, des conseils ou avocats nommés par elles à cet effet.

Art. 38. — *Le tribunal décide du choix des langues dont il fera usage et dont l'emploi sera autorisé devant lui.*

public, 1894, t. I, pp. 44 et s. ; Asser, dans le *Recueil des arbitrages internationaux*, de MM. de Lapradelle et Politis, t. I, pp. 391 et s. ; *Traité précité de l'arbitrage*, §§ 105 et s. ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, VI, § 2621 ; Bry, *loc. cit.*, § 367.

Contrà Rolin-Jaëquemyns, dans la *Revue de droit international et de législat. comparée*, 1891, pp. 84 et s. Voir, au sujet de la discussion à laquelle la clause d'amiable composition a donné lieu à La Haye, notre ouvrage précité sur la *Conférence de la paix*, § 177. Dans notre sens, Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, VI, § 2621 ; Bry, *loc. cit.*, § 367.

La ville de La Haye a été choisie, en cas de silence du compromis, comme siège du tribunal arbitral, pour les motifs qui l'ont fait également désigner, par l'article 25 de la Convention, comme siège de la Cour arbitrale. Cité paisible et à l'abri des mouvements populaires ou politiques, elle a paru offrir toutes les garanties voulues pour la bonne administration de la justice internationale. Dans le même ordre d'idées, Genève a donné l'hospitalité au tribunal arbitral qui prononça dans l'affaire de l'*Alabama*. Toutefois, ces préoccupations n'ont pas empêché de siéger à Paris les juges chargés de statuer sur l'affaire des pêcheries de phoques de la mer de Béring.

La disposition de l'article 38 est tout à fait rationnelle ; il n'y a plus de langue internationale officielle, en sorte que, quelque goût que l'on ait pour tel ou tel idiome, quelque nécessité qu'il puisse y avoir dans un intérêt commun à user d'une langue officielle, il faut bien reconnaître que, celle-ci ayant disparu des relations internationales, l'on doit laisser les juges se décider suivant leurs connaissances personnelles et la nationalité des parties. Faisons observer cependant que, suivant la remarque fort juste de M. Kamarowski (1), il ne faudrait pas trop multiplier les idiomes usités devant le tribunal international, sous peine de diminuer très sensiblement le nombre des arbitres aptes à en faire partie. On devrait donc pratiquement se borner aux trois ou quatre langues les plus répandues dans le monde.

Il n'y a pas, auprès du tribunal arbitral, de ministère public pour les raisons suivantes : 1° Certains pays,

(1) *Loc. cit.*, p. 510.

notamment l'Angleterre, ne connaissent point cette institution ; 2° Les membres du tribunal arbitral sont, en général, suffisamment édifiés sur la cause par leurs connaissances et leurs investigations personnelles, aussi bien que par les documents fournis, les mémoires et les plaidoiries ; 3° On ne sait trop qui désignerait le ministère public ; et cette désignation, de nature à influer sérieusement sur le résultat de l'affaire, donnerait fréquemment naissance à des difficultés pouvant amener un échec soit du projet d'arbitrage, soit de l'arbitrage convenu.

L'article 6 du règlement précité de l'Institut de droit international pour la procédure arbitrale exige que l'arbitre accepte son mandat par écrit. Cette exigence est, suivant nous, inutile, et l'acceptation tacite résultant du fait de venir siéger est bien suffisante. En tout cas, l'arbitre n'est nullement tenu d'accepter le mandat proposé (1) ; mais, une fois ce mandat assumé, il doit le suivre jusqu'au bout. Toutefois, il ne paraît pas possible de songer à une sanction quelconque, par exemple à des dommages-intérêts. On se trouve en présence d'une simple obligation morale, à laquelle, du reste, un arbitre ne s'est jamais soustrait sans raison sérieuse (2).

Il arrive encore aujourd'hui, conformément à ce qui avait lieu souvent autrefois, qu'avant de commencer leurs travaux les arbitres prêtent serment d'examiner et de résoudre les contestations à eux soumises avec

(1) Calvo, *Dictionnaire de droit internat.*, v° *Arbitrage*, I, p. 53.

(2) Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, n° 2618. Conf. Kamarowski, *loc. cit.*, p. 177.

impartialité et équité. Ce sont là les formules courantes dans les compromis. Quelquefois le traité prescrit que les arbitres signeront, à cet égard, une déclaration solennelle (1).

TITRE V

De la procédure arbitrale (2)

L'article 33 de la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux dispose comme suit pour le cas où l'arbitre est un souverain ou un chef d'Etat.

Art. 33. — *Lorsqu'un souverain ou un chef d'Etat est choisi pour arbitre, la procédure arbitrale est réglée par lui.*

Cette solution s'imposait à la fois par motif de convenance et par suite de la nécessité de respecter le pouvoir souverain de l'arbitre. Rien cependant n'empêche que ce dernier n'accepte, dans l'intérêt du bon jugement de l'affaire, certaines règles de procédure que les parties croiront devoir insérer au compromis.

Quand on est en présence d'un tribunal arbitral, le compromis ou trace la procédure à suivre, tels le traité de Washington de 1871 et le traité italo-argentin de 1898 dont il a été question ci-dessus, ou laisse au tribunal le soin de déterminer les formes qu'il doit observer.

(1) Conf. les compromis cités dans notre *Traité de l'arbitrage*, § 237 et les notes.

(2) Conf., pour les explications détaillées sur ce point, notre *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, aux §§ 243 et s. et notre ouvrage sur la *Conférence de la paix*, §§ 170 et s.

Les inconvénients de cette double pratique sont évidents. Si les arbitres règlent eux-mêmes la procédure, ils seront parfois très embarrassés pour élaborer un règlement complet prévoyant tous les incidents qui peuvent surgir au cours des débats. Si le compromis la fixe, les lacunes qu'il contiendra auront des conséquences plus graves, puisque les arbitres n'auront pas le droit d'agir en dehors de lui. A tous égards donc, il est préférable de formuler des règles uniformes, applicables à tous les arbitrages sans exception, et de promulguer un véritable code de procédure arbitrale, comme font les législateurs nationaux pour les litiges portés devant les tribunaux internes.

C'est le mobile qui animait l'Institut de droit international, quand il recommandait aux Etats qui concluraient des compromis, l'adoption du projet de règlement pour la procédure arbitrale internationale par lui voté le 28 août 1875 à la session de La Haye (1). C'est de la même idée que s'est inspirée la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux, dans ses articles 30 à 37 relatifs à la procédure arbitrale. L'article 30 expose d'abord le but des dispositions qui vont suivre.

Art. 30. — *En vue de favoriser le développement de l'arbitrage, les puissances signataires ont arrêté les règles suivantes qui seront applicables à la procédure arbitrale, en tant que les parties ne sont pas convenues d'autres règles.*

(1) *Annuaire de l'Institut*, t. I, pp. 45, 84 et 126 et le *Tableau général* précité de ses travaux et résolutions, dressé par M. Lehr, p. 124.

Ainsi ces règles sont facultatives, en ce sens que les parties sont libres de n'y point recourir et de les modifier à leur gré. Il semble que l'on soit allé bien loin dans cette application nouvelle du principe d'une liberté excessive. On comprend que la discussion ait pu s'élever sur le point de savoir si l'arbitrage devait être dans certains cas obligatoire ; qu'on ait pu le déclarer en tout cas facultatif, bien que la majorité des délégués parût être un moment en sens contraire. Mais les hésitations ne se conçoivent plus quand il s'agit de simples règles de procédure qui sont conservatoires des droits des parties, et qui, pour ce motif, doivent être aussi nettement tracées et suivies que possible. Les dispositions votées à La Haye par des hommes compétents à la fois au point de vue juridique, politique et diplomatique, inspirées des précédents les plus autorisés et répondant aux nécessités théoriques et pratiques, paraissaient donc devoir être déclarés obligatoires ; et, en les établissant facultatives, les délégués ont sans doute été influencés par une fausse et regrettable assimilation entre le fond et la forme. De ce que l'on avait repoussé l'arbitrage obligatoire, il ne s'ensuivait nullement que la procédure ne pût avoir ce caractère (1).

Les articles 39 à 49 tracent comme suit les grandes lignes de la procédure.

Art. 39. — *La procédure arbitrale comprend en règle générale deux phases distinctes : l'instruction et les débats.*

(1) Cependant M. Renault justifie la convention en disant qu'on a voulu faciliter la tâche des parties et non les gêner en quoi que ce soit. *Un premier litige arbitral...*, p. 16.

L'instruction consiste dans la communication faite par les agents respectifs, aux membres du tribunal et à la partie adverse, de tous actes imprimés ou écrits et de tous documents contenant les moyens invoqués dans la cause. Cette communication aura lieu dans la forme et dans les délais déterminés par le tribunal en vertu de l'article 49.

Les débats consistent dans le développement oral des moyens des parties devant le tribunal.

Art. 40. — *Toute pièce produite par l'une des parties doit être communiquée à l'autre partie.*

Art. 41. — *Les débats sont dirigés par le président.*

Ils ne sont publics qu'en vertu d'une décision du tribunal, prise avec l'assentiment des parties.

Ils sont consignés dans des procès-verbaux rédigés par des secrétaires que nomme le président. Ces procès-verbaux ont seuls caractère authentique.

Art. 42. — *L'instruction étant close, le tribunal a le droit d'écarter du débat tous actes ou documents nouveaux qu'une des parties voudrait lui soumettre sans le consentement de l'autre.*

Art. 43. — *Le tribunal demeure libre de prendre en considération les actes ou documents nouveaux sur lesquels les agents ou conseils des parties appelleraient son attention.*

En ce cas, le tribunal a le droit de requérir la production de ces actes ou documents, sauf l'obligation d'en donner connaissance à la partie adverse.

Art. 44. — *Le tribunal peut, en outre, requérir des agents des parties la production de tous actes et demander toutes explications nécessaires. En cas de refus, le tribunal en prend acte.*

Art. 45. — *Les agents et les conseils des parties sont autorisés à présenter oralement au tribunal tous les moyens qu'ils jugent utiles à la défense de leur cause.*

Art. 46. — *Ils ont le droit de soulever des exceptions et incidents. Les décisions du tribunal sur ces points sont définitives et ne peuvent donner lieu à aucune discussion ultérieure.*

Art. 47. — *Les membres du tribunal ont le droit de poser des questions aux agents et aux conseils des parties et de leur demander des éclaircissements sur les points douteux.*

Ni les questions posées, ni les observations faites par les membres du tribunal pendant le cours des débats ne peuvent être regardées comme l'expression des opinions du tribunal en général ou de ses membres en particulier.

Art. 48. — *Le tribunal est autorisé à déterminer sa compétence en interprétant le compromis ainsi que les autres traités qui peuvent être invoqués dans la matière, et en appliquant les principes du droit international.*

Art. 49. — *Le tribunal a le droit de rendre des ordonnances de procédure pour la direction du procès, de déterminer les formes et délais dans lesquels chaque partie devra prendre ses conclusions et de procéder à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves.*

Mentionnons, tout d'abord, parmi les dispositions qui précèdent, la règle excellente de l'article 47. M. de Martens a fait très exactement observer que, parfois, des questions posées par les juges uniquement dans le but de s'éclairer et sans aucun esprit préconçu, on cherche à

tirer des interprétations qui sont le plus souvent erronées. Il importait donc d'affirmer leur droit absolu à cet égard, tout en précisant qu'aucune des questions ainsi par eux adressées ne pouvait être interprétée comme indiquant l'opinion, soit du tribunal, soit du juge de qui elles émanent. Si nous approuvons pleinement la disposition de l'article 47, nous ne saurions accorder la même adhésion au second paragraphe de l'article 41. La publicité constituera, d'après ce paragraphe, une mesure exceptionnelle devant le tribunal arbitral et ne sera autorisée qu'avec le consentement des juges et des parties. Il est incontestable que la publicité peut avoir ses dangers, soit en créant, dans l'opinion, un mouvement dangereux pour la liberté d'esprit ou la sécurité des juges, soit en exposant les Etats à des révélations qu'il est de leur intérêt d'éviter. Cependant il ne faut pas oublier que cette publicité est la condition essentielle de toute bonne justice ; voilà pourquoi elle est le principe qui domine les débats devant toute juridiction ; et ce n'est qu'exceptionnellement que le huis-clos est prononcé. Aussi estimons-nous que, renversant la proposition de l'article 41, on aurait dû faire de la publicité la règle, avec possibilité d'admettre le huis-clos à la requête des parties ou d'office. Le grand avantage de ce changement dans l'économie du texte aurait consisté à bien attirer l'attention de tous sur le fait du huis-clos, qui, dès lors, n'aurait été ordonné qu'à bon escient, tandis qu'il est à craindre que, conformément aux errements d'une certaine diplomatie aimant à s'entourer de mystère, il ne devienne une habitude uniquement parce que la décision voulue pour le faire cesser ne sera point sollicitée du tribunal.

Dans la période du procès qui précède la clôture des débats, il convient d'insister d'une manière toute spéciale sur l'importante matière des *Incidents de procédure*, au sujet desquels le premier paragraphe de l'article 46 se borne à déclarer que les agents et les conseils des parties ont le droit de soulever des exceptions et des incidents. Suivant une classification très générale, les incidents de procédure peuvent avoir pour objet, soit une *modification dans la composition du tribunal* ou son *dessaisissement*, soit l'*introduction d'éléments nouveaux* dans le débat primitif, soit enfin l'*administration des preuves*.

Les incidents qui tendent à une *modification dans la composition du tribunal* ou à son *dessaisissement*, sont : *l'exception basée sur une cause d'incapacité, la récusation d'un ou de plusieurs arbitres, l'exception d'incompétence et l'exception de chose jugée.*

En ce qui concerne les causes d'*incapacité* ou de *récusation*, la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux ne contient aucun élément qui permette d'asseoir une théorie nette ; et notamment, nous l'avons dit plus haut, elle n'a point inscrit la disposition de l'article 4 précité du projet de règlement de l'Institut exigeant la capacité d'exercer les fonctions d'arbitre d'après la loi commune du pays. On devra suppléer à cette lacune en sous-entendant la règle de l'article 4, sans laquelle tout est incertitude. Quoi qu'il en soit, quand une cause d'incapacité ou de récusation apparaîtra au cours des débats, la partie intéressée prendra sur ce point des conclusions formelles avant tout examen au fond, car, en plaidant au fond, elle reconnaîtrait par là même la compétence du juge. Si la

cause d'incapacité ou de récusation n'est connue que lorsqu'on aura commencé à plaider sur le fond, les conclusions seront prises à la première audience utile (article 14 du règlement de l'Institut). Les arbitres prétendus incapables ou récusés ne siègent pas dans le tribunal arbitral qui statue sur l'exception ; et, par application du principe posé dans l'article 35 ci-dessus, on doit admettre qu'il est pourvu à leur remplacement selon le mode fixé pour leur nomination.

L'article 48, relatif à la *compétence*, déclare que le tribunal est autorisé à la déterminer, en interprétant soit le compromis, soit les autres traités pouvant être invoqués dans la matière. L'expression de compétence est inexacte, au moins dans le sens qu'on lui donne ordinairement dans les lois de la procédure interne. Suivant ces lois, en effet, l'admission de l'exception d'incompétence a pour résultat de dessaisir un tribunal au profit d'un autre qui connaîtra de l'affaire, car il faut quand même que celle-ci soit jugée pour qu'il n'y ait pas déni de justice. Or le tribunal arbitral étant seul dans la sphère internationale, ne saurait admettre une exception qui impliquerait le renvoi à une autre juridiction. Quelle est donc la portée exacte de l'article 48 ? Evidemment, il s'agit au texte, non plus d'une exception de procédure, mais d'une véritable question de fond, puisque, comme il le reconnaît lui-même, les arbitres apprécient l'étendue du compromis et des pouvoirs qu'il leur confère. Ce droit d'appréciation est d'ailleurs indispensable aux arbitres ; s'ils ne l'avaient pas, il appartiendrait aux parties contractantes elles-mêmes, et, au cas de désaccord sur ce point entre elles, à défaut de juridiction

supérieure, il ne resterait plus que le recours aux armes qu'il faut avant tout éviter (1).

L'*exception de chose jugée* se conçoit, tout d'abord, pour le cas où il est prétendu qu'un autre tribunal arbitral a déjà statué sur le litige, ce qui, on le comprend, se présentera rarement. Elle se conçoit encore, quand on oppose un jugement antérieurement rendu par un tribunal interne et devenu définitif. Ainsi fit le Gouvernement du Nicaragua dans l'affaire du navire le *Phare*, dont il a été question ci-dessus. La Cour de Cassation française, saisie comme arbitre, eut à apprécier si, les tribunaux du Nicaragua ayant définitivement déjà débouté de ses prétentions le commandant du navire en question, ce dernier pouvait soumettre à nouveau une demande d'indemnité à la Cour érigée en juridiction arbitrale. Par un arrêt fortement motivé du 29 juillet 1880 ci-dessus rapporté, la Cour écarta avec raison l'exception de chose jugée. D'abord, en effet, l'acceptation d'un compromis, en présence d'une décision antérieure de la justice nationale, implique renonciation à l'exception pour le cas où l'on aurait peut-être le droit de l'invoquer. D'autre part, dans l'espèce, on ne retrouvait pas les conditions d'identité nécessaires pour qu'il y eût chose jugée. Voilà pourquoi, dans la plupart des compromis où des décisions judiciaires antérieures avaient été rendues, on n'a même pas soulevé l'exception ; et elle devrait être repoussée par le tribunal international si elle était opposée devant lui.

(1) Conf. notre *Traité précité de l'arbitrage*, §§ 257 et s. ; Rolin-Jaëquemyns, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1872, p. 134 ; Pradier-Fodéré, *loc. cit.*, VI, § 2622.

Les incidents qui ont pour but d'*ajouter des éléments nouveaux au débat primitif* sont les demandes *additionnelles* et *reconventionnelles*, *l'intervention* et *la mise en cause*. Sous peine de blesser le principe qui leur défend de dépasser les termes du compromis et les pouvoirs à eux conférés, les arbitres ne peuvent admettre une demande *nouvelle* qu'autant qu'il y a connexité entre elle et la demande principale : telle serait la demande d'intérêts ou de fruits ajoutée à la demande du capital. Et les arbitres seront naturellement juges du point de savoir si oui ou non la connexité nécessaire existe. Quant aux demandes *reconventionnelles*, l'Institut de droit international ne les autorise dans l'article 17 de son règlement que si elles sont prévues par le compromis ou si les deux parties et le tribunal sont d'accord pour les admettre. L'article 46 de la Convention de La Haye ne reproduit pas une semblable exigence et avec raison. Toutefois, ainsi qu'on va le voir, une restriction devra être imposée, par la force même des choses, à la liberté qu'il laisse à la demande reconventionnelle, pour le cas où cette demande est basée sur des causes étrangères à la demande principale. Voici comment se justifient et la liberté et la restriction. Si la reconvention a la *même cause* que la demande principale et lui est *connexe*, elle paraît tacitement comprise dans le mandat confié à l'arbitre. Dans ce cas, le défendeur doit évidemment être autorisé à invoquer, à l'appui de sa défense, tous les faits ayant une source commune avec la demande dirigée contre lui. Il serait par suite excessif d'exiger alors, pour cela faire, qu'il eût l'adhésion et des arbitres et de la partie adverse. Au surplus, si la reconvention était écartée dans cette hypothèse, on aboutirait à ce résultat de

rendre pour elle la constitution d'un nouvel arbitrage nécessaire. Mieux vaut donc, pour économiser le temps et les frais, faire juger les deux demandes par les arbitres déjà institués, qui, plus au courant des faits, statueront en meilleure connaissance de cause. La même solution peut être acceptée lorsque la reconvention, quoique non connexe à la demande principale, se présente sous la forme d'une *compensation* basée sur une dette de somme d'argent parfaitement nette, liquide et exigible, en supposant d'ailleurs que la demande principale portait elle-même sur une somme d'argent. On ne voit pas, en effet, pourquoi on ne ferait pas entrer en déduction des sommes que le défendeur sera tenu de payer, celles dont il pourrait être à son tour créancier, même pour une autre cause. Ici encore, il paraît bien inutile de l'obliger à faire un procès nouveau, quand il peut si facilement obtenir satisfaction immédiate. Mais si, en dehors de cette hypothèse d'une compensation invoquée, il s'agit d'une reconvention basée sur des causes totalement étrangères à celles de la demande principale, l'arbitre ne saurait statuer sur elle sans dépasser les pouvoirs qu'il tient du compromis. Il doit donc la rejeter s'il veut rester fidèle à son mandat.

L'Institut de droit international, dans l'article 16 de son règlement, dispose que : « ni les parties, ni les arbitres ne peuvent d'office mettre en cause d'autres Etats ou des tierces personnes quelconques, sauf autorisation spéciale exprimée dans le compromis et consentement préalable du tiers ». Il ajoute que : « l'intervention spontanée d'un tiers n'est admissible qu'avec le consentement des parties qui ont conclu le compromis ». Sur ce point encore, l'article 46 de la Convention de La Haye, par la

généralité de ses termes, semble bien être contraire aux décisions de l'Institut. Et les difficultés qui se présentent ici sont beaucoup plus délicates que celles auxquelles donnent lieu les autres incidents de procédure, à raison de l'adjonction d'un tiers aux débats résultant, soit de l'*intervention*, soit de la *mise en cause*.

Pour prohiber l'*intervention* en dehors du consentement des parties, on peut alléguer que le contrat de compromis, émanant en définitive de la seule volonté de ces dernières, ne peut être modifié que de leur assentiment ; en sorte que les arbitres excéderaient leur mandat s'ils admettaient un tiers à l'arbitrage sans cet assentiment formellement exprimé. Mais on a fait remarquer, en sens opposé, que le tiers intervient au procès, parce que la décision à intervenir l'intéresse et est peut-être de nature à préjudicier à ses droits en affirmant un droit contraire, ou même en créant contre lui un simple préjugé. En droit privé, l'intervention est donc un mode essentiel de protection des droits des tiers, qui, sans elle, seraient obligés de recourir à des débats nouveaux, alors qu'il est si simple de les laisser conserver leurs intérêts menacés dans le litige même où se produit la menace. Et si, à ce point de vue, l'intervention paraît une institution bienfaisante entre particuliers, pourquoi lui refuserait-on le même caractère entre nations ? D'ailleurs, c'est bien aux prétentions déférées aux arbitres que se rattache la demande d'intervention du tiers qui a pour but de les faire écarter ; on ne saurait soutenir, dès lors, que ces arbitres dépassent leur mandat en acceptant cette demande. La situation est à peu près la même que lorsqu'il s'agit de demandes *reconventionnelles* connexes à la demande principale. L'Etat interve-

nant constituera donc mandataire auprès du tribunal qui aura admis son intervention ; et, à partir de ce moment, la procédure lui deviendra commune.

A la différence de l'intervention, la *mise en cause* d'un Etat tiers sans son consentement semble absolument inadmissible, si l'on veut conserver au recours à l'arbitrage le caractère essentiellement facultatif que lui a formellement reconnu la Conférence de La Haye. En effet, si l'Etat tiers pouvait ainsi, d'une manière incidente et contre sa volonté, être mêlé au litige, on l'obligerait en réalité à subir les conséquences d'un arbitrage auquel il n'a pas été primitivement partie et auquel il a refusé son adhésion par la suite. Le caractère facultatif de l'arbitrage interdit, dès lors, absolument une pareille solution, quelle que puisse être au surplus l'utilité de la mise en cause.

Enfin, en ce qui concerne les *incidents relatifs aux preuves*, il ne saurait se produire aucune difficulté. L'article 49 donne, sur ce point, toute latitude au tribunal arbitral : celui-ci peut ordonner des enquêtes, des expertises, son transport sur les lieux litigieux ; il ne doit pas cependant recourir aux modes de preuve qui ne se concevraient pas dans les rapports des Etats, par exemple au serment. Dans l'administration des preuves, le tribunal est libre d'agir comme il l'entend, et notamment de déléguer un de ses membres pour effectuer les enquêtes, expertises et transports ordonnés, ou d'y procéder en corps, principalement quand il s'agit d'une vérification qui lui paraît d'une importance capitale, telle celle qui a lieu à propos d'une contestation de frontières. Il aura également le droit de nommer des commissions techniques pour lui faire des rapports dont il tiendra tel

compte qu'il jugera convenable. En ce sens, l'article 10 du projet de règlement de l'Institut décide que le tribunal arbitral peut déléguer un ou plusieurs de ses membres ou même commettre des personnes tierces pour certains actes d'instruction. Il est bien entendu, d'autre part, que le tribunal est qualifié pour procéder aux divers actes qui sont le complément nécessaire des actes d'instruction ci-dessus indiqués, notamment pour recevoir le serment des témoins et des experts. Sur ce point, l'article 15, § 4, du règlement de l'Institut renvoie au tribunal ordinaire du pays où ces actes doivent se produire. Ce renvoi, qui ne semble pas avoir sa raison d'être, ne saurait se concilier avec la généralité des termes de l'article 49 de la Convention de La Haye.

TITRE VI

De la sentence arbitrale et de sa revision

Les règles concernant la sentence à intervenir sont ainsi précisées aux articles 50 et suivants de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Art. 50. — *Les agents et les conseils des parties ayant présenté tous les éclaircissements et preuves à l'appui de leur cause, le président prononce la clôture des débats.*

Art. 51. — *Les délibérations du tribunal ont lieu à huis-clos.*

Toute décision est prise à la majorité des membres du tribunal.

Le refus d'un membre de prendre part au vote doit être constaté dans le procès-verbal.

Art. 52. — *La sentence arbitrale, votée à la majorité des voix, est motivée. Elle est rédigée par écrit et signée par chacun des membres du tribunal.*

Ceux des membres qui sont restés en minorité peuvent constater, en signant, leur dissentiment.

Art. 53. — *La sentence arbitrale est lue en séance publique du tribunal, les agents et les conseils des parties présents ou dûment appelés.*

Art. 54. — *La sentence arbitrale, dûment prononcée et notifiée aux agents des parties en litige, décide définitivement et sans appel la contestation.*

Quels que soient les jugements rendus par le tribunal, ses délibérations, suivant une règle universellement suivie, ont lieu à huis clos. Les décisions à prendre par le tribunal sont de deux qualités bien différentes. Elles seront avant faire droit quand elles prescriront des mesures ayant pour but l'instruction et la mise en état de la cause, par exemple quand elles ordonneront une enquête, une expertise. Elles seront définitives lorsque le tribunal statuera au fond. On remarquera que la Convention de La Haye ne prévoit que la procédure contradictoire ; c'est qu'en effet il est à peu près certain que le défaut ne se produira jamais devant les arbitres internationaux. Théoriquement, pourtant, on peut le concevoir, et il faut bien admettre que, si une partie ne se fait pas représenter devant le tribunal après un ou plusieurs avertissements et persiste à demeurer défaillante, le procès devra suivre son cours en son absence. L'opposition, en ce cas, devrait

être portée devant les juges qui auraient prononcé par défaut.

Dans tous les jugements qu'il rend, le tribunal arbitral statue à la majorité, sans qu'il ait à se préoccuper des arbitres qui refuseraient de prendre part au vote, si ce n'est pour constater leur refus au procès-verbal. La sentence est prononcée en séance publique, rédigée par écrit et signée par les membres du tribunal. Elle est ensuite notifiée aux agents des parties. Sur tous ces points, les articles 50 et suivants ne peuvent guère soulever de sérieuses difficultés, car ils sont l'application des principes consacrés par les publicistes et admis par le droit des gens aussi bien que par la pratique des arbitrages internationaux (1). Une seule a pris naissance à propos de l'article 52, qui exige que la sentence soit motivée. M. de Martens, délégué russe, s'était prononcé contre cette obligation, voulant simplement qu'on laissât les arbitres libres de motiver ou non leur décision. Il faisait observer que les motifs peuvent être délicats à donner et difficiles à exprimer pour les arbitres appartenant au pays contre lequel la décision est rendue. Et incontestablement l'argument a une grande valeur. Toutefois l'idée contraire a prévalu, sur l'observation très exacte du docteur Zorn, délégué allemand, qu'il y avait là une garantie fondamentale de bonne justice à laquelle on ne pouvait renoncer. Et M. Descamps, délégué belge, a ajouté, avec raison, que l'obligation de motiver, sans être éludée, comporte des degrés qui permettent d'obvier aux difficultés signalées (2).

(1) Conf., sur les points indiqués au texte, notre *Traité précité de l'arbitrage*, §§ 279 et s.

(2) Conf. notre ouvrage sur *La Conférence de la paix*, § 182.

L'article 54, reproduisant l'article 25 du règlement de l'Institut de droit international, semble édicter une disposition inutile, quand il dit que la sentence décide définitivement le litige, puisque les articles 18 et 31 ont déclaré à deux reprises que le compromis emporte l'engagement de se soumettre à la sentence arbitrale. Cette répétition peut cependant se justifier à un double point de vue. D'abord, on a quelquefois confondu le caractère obligatoire de la sentence de l'arbitre avec celui essentiellement facultatif de la médiation. M. Thonissen, professeur à l'Université de Louvain, avait à tort assimilé l'arbitrage à une tentative de conciliation et affirmé que le droit international ne considérait pas comme obligatoires de plein droit les sentences arbitrales (1). Il y avait là une opinion erronée qui a été souvent réfutée (2) et qu'il serait dans tous les cas impossible de reprendre en présence du texte précis de l'article 54.

Mais il faut bien se garder de confondre la force obligatoire avec la force exécutoire. On n'exécute pas un Etat comme un simple particulier ; et un acte des pouvoirs publics compétents de la nation condamnée est nécessaire pour régler la question des voies et moyens grâce auxquels la sentence est exécutée, car cette question rentre dans le droit public interne. La sentence arbitrale motivera, à ce titre, des mesures législatives sans lesquelles son exécution ne serait pas possible. Mais il n'en est pas moins vrai que la sentence, a, par elle-même, une force obligatoire qui, sans qu'on ait à se préoccu-

(1) *Annales parlementaires belges* du 20 janvier 1875.

(2) *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1875, pp. 81 et s. et *Traité de l'arbitrage*, § 310.

per de l'exécution, tranche définitivement le litige (1).

On a remarqué que l'article 48, dont nous avons parlé plus haut au sujet de la question de compétence, déclare que le tribunal doit interpréter le compromis et les autres traités pouvant être invoqués dans la matière, en appliquant les principes du droit international. En ce sens, l'article 18 du règlement de l'Institut dispose que le tribunal arbitral juge selon les principes de ce droit, à moins que le compromis ne lui impose des règles différentes ou ne soumette la décision à la libre appréciation des arbitres. Les compromis portent, en général, sur le point visé par l'article 48 précité des dispositions assez dissemblables. Il en est qui tracent aux arbitres des règles spéciales, tel le traité de Washington de 1871 avec les célèbres règles de son article 6 (2). Il en est d'autres qui leur prescrivent de juger conformément au droit international, comme un traité franco-chilien du 2 novembre 1882 (3). Quelques-uns sont muets à cet égard. Enfin certains décident que les arbitres jugeront suivant l'équité, notamment une convention de 1868 entre les Etats-Unis et le Mexique. Dans tous les cas, semble-t-il, on doit aboutir à cette conclusion que les arbitres se conduiront d'après les règles du droit international général ou spécial à l'espèce, mais en modérant par la notion de l'équité les déductions parfois trop rigoureuses du droit strict (4). Si les nations se

(1) Fiore, *Droit internat. codifié*, § 904.

(2) Consulter sur ce compromis notre *Traité de l'arbitrage*, §§ 72 et s., 295 et s.

(3) *Traité précité*, §§ 117 et s., 297 et s.

(4) *Traité précité*, §§ 294 et s.

En règle générale les règles du droit international n'ont pas le

conforment, comme il faut l'espérer, à la sage prescription de l'article 48, elles éviteront toute difficulté en donnant ainsi à l'arbitre une règle sûre et parfaitement rationnelle, car, autant il est normal que le juge interne applique la loi nationale, autant il est logique que le juge international s'inspire du droit international. Sans doute, ce dernier droit, sur bien des points encore, n'existe qu'à l'état de coutume ou de simple doctrine des jurisconsultes, et fait même totalement défaut dans certaines hypothèses. Mais les principes sur lesquels l'entente est unanime augmentent tous les jours ; et les conventions entre les Etats, soit spéciales, soit communes à un grand nombre ou à la collectivité, se multiplient, constituant tout autant de codifications partielles qui, un jour réunies, formeront la codification générale (1) (Conf. ce qui a été dit à ce sujet au chapitre Ier du livre Ier).

temps de se modifier dans l'intervalle qui sépare le moment où le conflit a pris naissance et celui de l'arbitrage. Exceptionnellement le contraire peut se produire, comme cela s'est fait, par exemple, à propos d'une sentence arbitrale du 13 avril 1852 entre la France et l'Espagne, où le compromis était séparé des faits générateurs du litige par un intervalle de vingt-huit ans. Conf. *Recueil des arbitrages* de de Lapradelle et Politis, t. I, pp. 598 et s. Il semble, en ce cas, que l'on doit appliquer le droit en vigueur au moment de la naissance du litige. On a dit, en effet, avec raison, que « c'est en se plaçant à cette époque qu'on peut apprécier les prétentions respectives des parties, dont la conduite, pour être régulière, a dû suivre les règles de droit qui s'imposaient alors aux Etats. Il serait injuste et illogique de condamner les réclamations d'un pays qui, fondées au moment où elles se sont produites pour la première fois, ont cessé d'être légitimes par suite d'une transformation du droit... ». *Note doctrinale* à propos de l'arbitrage précité dans le *Recueil précité des arbitrages*, *loc. cit.*, p. 633.

(1) Conf., au sujet des principes qui doivent guider les arbitres

La sentence naturellement n'est obligatoire que pour les parties en cause, puisque, suivant un principe admis partout et d'ordre public pour tous les peuples, l'autorité de la chose jugée ne peut ni nuire ni profiter aux tiers. Une situation délicate se produit pourtant quand le compromis porte sur l'interprétation d'une convention intervenue à la fois entre les parties litigantes et d'autres puissances, par exemple d'un de ces traités généraux qui ont constitué des unions universelles. On a fait observer à cet égard qu'il est important de prévenir les tiers intéressés du compromis conclu, pour leur permettre, le cas échéant, de sauvegarder leurs droits. De là, la disposition de l'article 56 faisant ici une application spéciale du principe de l'intervention.

Art. 56.— *La sentence arbitrale n'est obligatoire que pour les parties qui ont conclu le compromis.*

Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres puissances que les parties en litige, celles-ci notifient aux premières le compromis qu'elles ont conclu. Chacune de ces puissances a le droit d'intervenir au procès. Si une ou plusieurs d'entre elles ont profité de cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à leur égard.

Avant de prononcer la sentence, les arbitres, s'ils le jugent convenable, sont autorisés à faire aux parties des propositions amiables, dans le but d'amener une transaction. Mais les auteurs, en reconnaissant en général ce droit aux arbitres, leur recommandent avec raison d'agir

dans la solution des questions litigieuses à eux soumises, notre *Traité de l'arbitrage précité*, §§ 294 et s.

avec la plus grande réserve, afin de ne point affaiblir l'autorité morale de l'arbitrage par un insuccès toujours à redouter (1).

La question des frais est ainsi réglée par l'article 57.

Art. 57. — *Chaque partie supporte ses propres frais et une part égale des frais du tribunal.*

Quand, dans le droit interne d'un peuple, les particuliers estiment qu'une sentence est nulle, ils s'adressent à une juridiction supérieure qui statuera en dernier ressort. Dans le droit international, il n'existe pas de juridiction supérieure à celle des arbitres. On en est donc réduit à laisser l'appréciation de la cause de nullité à la partie qui l'invoque, ce qui est un système mauvais mais inévitable en l'état actuel des choses. Aussi ne saurait-on se montrer trop circonspect dans l'admission des causes de nullité. En ce qui les concerne, les théoriciens du droit international sont en complet désaccord (2). L'Institut de droit international, dans l'article 27 de son Règlement, admet comme cas de nullité : les excès de pouvoir, la corruption d'arbitre et les erreurs essentielles. On peut accepter les excès de pouvoir, car, en général, ils se vérifieront en rapprochant la sentence rendue des pouvoirs confiés aux juges par le compromis. On acceptera encore sans inconvénient le cas de corruption d'un ou de plusieurs arbitres, pourvu que l'État qui l'invoque en donne des preuves certaines ; au surplus les exemples de corruption sont extrêmement rares dans l'histoire de l'arbitrage.

(1) Calvo, *loc. cit.*, § 1769 ; Bluntschli, *loc. cit.*, art. 492 ; Kamarowski, *loc. cit.*, p. 344.

(2) Voir l'exposé et la critique des divers systèmes proposés dans notre *Traité de l'arbitrage*, §§ 315 et s.

Quant à l'erreur, même essentielle, nous croyons qu'il est préférable d'en faire abstraction. D'abord, qui décidera si l'erreur est essentielle ou non ? D'autre part, admettra-t-on à la fois et l'erreur de droit et l'erreur de fait ou l'une des deux seulement et laquelle ? Il existerait, sur tous ces points, des incertitudes tellement grandes que les parties, maîtresses de les résoudre en un sens ou en l'autre, auraient, en réalité, à leur discrétion l'exécution ou l'inexécution de la sentence arbitrale. Si regrettable que soit la solution, à raison de certaines erreurs de droit ou de fait presque certaines, nous croyons qu'elle s'impose en l'absence de tout pouvoir supérieur chargé de statuer sur le point qui nous occupe (1).

Relativement aux causes de nullité, le projet présenté par le Gouvernement russe à la Conférence de la paix, déclarait, dans son article 26 § 1er, que la sentence arbitrale est nulle en cas de compromis nul ou d'excès de pouvoir ou de corruption prouvée d'un des arbitres. Il suivait ainsi la décision consacrée par l'article 27 du Règlement de l'Institut, en supprimant simplement le cas d'erreur essentielle. Par contre, le projet russe était absolument muet au sujet de la revision des sentences arbitrales par suite de la découverte de témoignages nouveaux ou de questions de droit non aperçues ou non tranchées dans la première instance. La Délégation américaine demandait, au contraire, que, dans ces cas, la revision fût admise dans un délai de trois mois après la notification de la sentence, une seconde audition de la cause ayant lieu devant les mêmes juges. A cette de-

(1) Consulter le *Traité précité*, §§ 330 et s.

mande de tenir compte d'arguments de fait ou de droit nouvellement découverts, on opposait la crainte d'ébranler l'autorité des sentences arbitrales et d'éterniser le litige au lieu de le terminer définitivement. Les sentences arbitrales, disait-on, ne doivent pas être confondues avec les jugements ordinaires, car elles ont pour objectif non seulement de rendre la justice, mais encore d'apaiser un conflit international redoutable. A ce dernier point de vue, elles ne devraient être susceptibles d'aucun recours. Après beaucoup de tergiversations, la Conférence de La Haye a fini par adopter un texte autorisant la revision, à la condition que les parties en aient elles-mêmes stipulé le principe ainsi que le délai, et qu'elle soit basée sur un fait nouveau dont le tribunal appréciera les caractères et la recevabilité. L'article 55 statue comme suit dans cet ordre d'idées.

Art. 55. — *Les parties peuvent se réserver dans le compromis de demander la revision de la sentence arbitrale.*

Dans ce cas et sauf convention contraire, la demande doit être adressée au tribunal qui a rendu la sentence. Elle ne peut être motivée que par la découverte d'un fait nouveau qui eût été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence et qui, lors de la clôture des débats, était inconnu du tribunal lui-même et de la partie qui a demandé la revision.

La procédure de revision ne peut être ouverte que par une décision du tribunal constatant expressément l'existence du fait nouveau, lui reconnaissant les caractères prévus par le paragraphe précédent et déclarant, à ce titre, la demande recevable.

Le compromis détermine le délai dans lequel la demande de revision doit être formée (1).

Il est certain que toute difficulté disparaît dès que le compromis lui-même organise la juridiction de revision et lui trace ses attributions ou renvoie formellement à l'application de l'article 55. La juridiction de recours, ainsi organisée par les parties directement ou par renvoi au texte précité, joue en ce cas le rôle de tribunal supérieur vis-à-vis de la sentence rendue, et connaît des erreurs de fait ou de droit qui auront pu la vicier, dans la mesure et de la manière indiquées par les parties elles-mêmes. Voilà pourquoi on ne saurait trop, semble-t-il, approuver les compromis dans lesquels on a pris la sage précaution d'instituer par avance une procédure de revision, comme l'a fait le traité italo-argentin du 23 juillet 1898, que nous avons analysé ci-dessus. Et nous ne pouvons nous expliquer les résistances qui se sont produites au sujet de l'article 55. Rien de plus naturel, à notre avis, que l'institution d'une juridiction devant laquelle seront portés les recours basés sur les erreurs possibles de la première sentence. Son existence, quoi qu'on en ait dit, n'atteint pas plus l'autorité des sentences arbitrales que l'institution de l'opposition, de l'appel, du pourvoi en cassation, ou d'autres recours semblables au fond sous des noms différents n'ébranle celle des jugements rendus par les juges internes. Aussi, d'après nous, l'absence d'une organisation de cette nature aurait-elle constitué une véritable lacune dans la Convention

(1) Conf., sur les travaux préparatoires de ce texte, les *Procès-verbaux* de la Conférence de la paix, IVe partie, pp. 33 et s., 148, 149, 154, 159, 242; et notre ouvrage sur *La Conférence de la paix*, § 185.

créant la nouvelle procédure générale d'arbitrage. Les parties qui auraient peut-être reculé devant la nécessité d'organiser de toutes pièces le mécanisme de la revision dans le compromis, s'empresseront, le trouvant tout préparé, d'y renvoyer purement et simplement, surtout si elles réfléchissent que, sans lui et dans le silence du compromis, elles pourraient se trouver en présence de véritables iniquités dont le maintien s'imposerait, parce qu'il ne serait pas possible d'y remédier. De pareilles éventualités ne sont pas, on en conviendra, de nature à fortifier l'autorité de la sentence arbitrale ; et la revision qui les évite apparaît avec des avantages bien supérieurs à l'inconvénient résultant du retard apporté à la solution du conflit.

Au surplus, l'hypothèse n'est pas gratuite ; et, si la Délégation américaine a insisté au point de faire de l'admission de la revision la condition de son adhésion à la convention, c'est probablement en souvenir d'une sentence arbitrale qui a fait grand bruit dans le monde international en général et en Amérique en particulier. Par cette sentence du 27 décembre 1875, prononcée en exécution d'un compromis du 4 juillet 1868 entre les Etats-Unis et le Mexique, ce dernier pays fut condamné à payer à une compagnie minière, dite *La Abra*, une somme importante, à raison de pertes et dommages qu'aurait éprouvés celle-ci par suite d'actes de violence accomplis ou tolérés par le Gouvernement mexicain. Plus tard, il fut reconnu que la religion de l'arbitre avait été trompée et que la sentence avait été obtenue par des manœuvres frauduleuses. Mais l'arbitre, à qui on demandait de la réformer, s'y refusa formellement, déclarant qu'il était dessaisi désormais, à moins, ce qui

n'était pas le cas, que le compromis n'eût réservé une voie de recours (1). Les intrigues de la compagnie minière ainsi dévoilées soulevèrent en Amérique une telle indignation, que, d'un commun accord, la Cour spéciale qui siège à Washington sous le nom de *Court of claims*, et qui connaît des controverses dans lesquelles les Etats-Unis sont parties, fut saisie en appel et a rendu, le 24 juin 1897, une décision revisant la sentence arbitrale précitée et déboutant la compagnie du bénéfice des condamnations prononcées à son profit (2). Par cet exemple, on aperçoit l'utilité de la revision ; aussi, nous ne saurions trop le répéter, rien n'est plus naturel que l'insertion d'une disposition l'introduisant formellement dans la nouvelle procédure arbitrale.

Tout en acceptant, pour les raisons ci-dessus données, le principe même de la revision, nous croyons que le texte de l'article 55, qui le consacre, appelle plusieurs critiques et qu'il n'a en quelque sorte accompli que la moitié de l'œuvre entreprise. D'abord, pourquoi demander que le compromis réserve formellement le recours à la revision ? Le recours, à moins que les parties ne l'aient formellement proscrit, devrait être de droit, absolument comme l'est l'appel dans les législations internes, en dehors d'une prohibition expresse de la loi positive. C'est donc seulement en vertu d'une clause formelle pro-

(1) Conf., sur cet arbitrage et le refus de l'arbitre de rétracter sa sentence, notre *Traité de l'arbitrage*, §§ 56, 334 et 349.

(2) Voir, pour plus de détails sur cette curieuse affaire et ses débats devant la Cour des réclamations, ainsi que sur la sentence rendue, l'article par nous publié dans la *Revue générale de droit international public*, sous ce titre : *De l'autorité de la chose jugée en matière de sentence arbitrale*, 1898, t. V, pp. 606 et s.

hibitive que l'une des parties devrait être fondée à repousser la revision réclamée par l'autre.

Il n'y avait pas là une disposition bien gênante, en présence de la nécessité du fait nouveau imposée par l'article 55. Et l'on eût été ainsi en harmonie parfaite avec le texte même de l'article 30, statuant que les puissances signataires arrêtaient les règles contenues aux articles 31 à 57 et par suite en l'article 55 lui-même, *en tant que les parties n'étaient pas convenues d'autres règles*. Ce qu'il fallait donc déclarer, c'était, non pas que les parties devaient se réserver le recours en revision pour qu'il pût se produire, proposition absolument inutile étant donné que les intéressés jouissent à cet égard d'une liberté absolue, mais, au contraire, que le recours ne serait écarté qu'en présence d'une prohibition formelle de l'invoquer. Dans le même ordre d'idées, nous aboutissons à une solution contraire à celle adoptée par l'article 55 au sujet du délai. En admettant, avec le texte, que le compromis doit réserver la revision, il était naturel de demander aux parties faisant cette réserve de préciser le délai dans lequel elles en autorisaient, le cas échéant, la réalisation. Pour nous qui souhaiterions que la revision fût permise en l'absence d'une clause la prohibant, nous sommes amené à décider que le texte devrait lui-même en fixer le délai. Et, à cet égard, le terme de six mois proposé par la délégation du Siam nous paraîtrait, d'une part, assez court pour ne pas tenir trop longtemps en suspens l'exécution définitive de la sentence, et, d'autre part, assez long pour permettre à la partie qui veut se pourvoir de bien peser la valeur des motifs qu'elle invoque.

En second lieu, nous estimons que ce n'est pas devant

les juges ayant siégé la première fois que le recours devrait être porté. Le procédé est, sans doute, excellent quand il s'agit de la voie de l'opposition à suite du défaut d'une partie. La partie défaillante n'ayant pas été entendue et le magistrat n'ayant eu en sa présence que la partie adverse, il est naturel que les deux reviennent devant le même juge pour être écoutées contradictoirement par lui. Mais, lorsque le procès s'est déroulé en présence des deux litigants, que, devant eux, tous les moyens ont été produits, les plaidoiries faites et les arguments développés, il est à craindre que, si le fait nouveau n'est pas l'évidence même, les premiers juges ne persistent dans leur idée première, de très bonne foi d'ailleurs, en raison précisément de la connaissance qu'ils ont du litige. Mieux vaut donc laisser la revision à d'autres juges, qui feront une étude nouvelle sans parti pris et examineront en même temps et les faits anciens et les faits nouveaux articulés. Aussi est-ce une règle générale de compétence devant les tribunaux nationaux que l'appel et les autres voies de recours, l'opposition exceptée, ne sont jamais portés devant les premiers juges. Ici, un moyen tout naturel aurait consisté à faire désigner, dans la Cour arbitrale de La Haye dont il va être question au titre suivant, les arbitres nouveaux devant connaître du recours.

Ayant organisé le mécanisme assez peu pratique, on vient de le voir, de la revision, la Conférence de La Haye, en ce qui concerne la question des nullités prévue par l'article 26 du projet russe, a cru devoir écarter toute disposition sur ce point, à raison, a-t-il été dit, de l'impossibilité de déterminer le pouvoir chargé d'apprécier ces nullités. Assurément l'un des reproches les plus

graves adressés à l'arbitrage consiste, nous l'avons dit, précisément en ce que le sort d'une sentence arguée de nullité est, en somme, absolument aux mains de l'Etat invoquant la nullité, qui devient ainsi juge et partie dans sa propre cause. Et c'est ce motif qui, dans le passé, a engagé les Etats à se prévaloir le moins possible des cas de nullité et a décidé les juristes à en limiter le nombre. Mais la Cour arbitrale, dont nous venons de parler comme juge de la revision, aurait également pu fort bien connaître de la nullité. Dès lors, en étendant l'article 55 à toute demande de réformation de la sentence arbitrale, en décidant que cette demande serait portée devant de nouveaux juges dans un délai suffisant, il semble que les délégués auraient heureusement complété leur œuvre par la création de cette juridiction d'appel qui existe partout, et qu'on s'étonne, à bon droit, de voir bannie de la sphère des conflits internationaux, en présence de la gravité des intérêts en jeu. Le mécanisme restreint de la revision de l'article 55 pourra, sans doute, faciliter aux parties, préalablement d'accord sur son principe, la question des voies et moyens ; mais, au fond, la Convention de La Haye ne fait que consacrer, ce qui n'était pas absolument indispensable, la manifestation d'une volonté nettement exprimée dans le compromis. Evidemment, il ne faut pas tenir trop longtemps en suspens l'autorité de chose jugée définitive des sentences arbitrales ; mais peut-on comparer l'inconvénient résultant du fait de laisser la voie de recours ouverte durant un court délai, avec l'effet désastreux pour l'importance morale de l'arbitrage du maintien de sentences évidemment et ostensiblement iniques, comme celle rendue dans l'affaire de la compagnie minière *La Abra !* Objecterait-on que la

partie contre laquelle serait dirigé l'appel institué par la convention se trouverait ainsi engagée malgré elle dans un nouvel arbitrage, ce qui enlèverait à l'institution le caractère facultatif que les délégués ont voulu faire prévaloir ? Il serait alors facile de répondre qu'autre chose est d'être obligé, sans le vouloir, de soumettre à des juges une contestation quelconque, si minime soit-elle, et autre chose de laisser apprécier par une juridiction supérieure la légitimité de griefs articulés contre une première sentence librement acceptée. On peut se refuser à un arbitrage, bien qu'on ait peut-être tort d'agir ainsi ; mais il serait souverainement inique de dénier à son adversaire le droit de faire redresser les vices de la décision rendue.

En résumé, tout en admettant que certaines erreurs de fait essentielles puissent, si les parties se mettent d'accord, rentrer dans le domaine de la revision telle que l'organise l'article 55, on constate que, relativement aux causes de nullité de la sentence arbitrale, la Conférence de la paix a laissé complètement les choses en l'état antérieur : les juristes continueront, par suite, comme auparavant, à enseigner que, dans certains cas, quitte à déterminer lesquels, une sentence arbitrale est évidemment nulle ; et les Etats, à se refuser à accepter cette sentence, ou à créer une voie de recours exceptionnelle pour statuer sur la nullité, comme les Etats-Unis et le Mexique en 1897. Il est donc profondément regrettable que la Conférence n'ait pas organisé ce que les juristes attendaient d'elle, c'est-à-dire l'institution de l'appel porté devant de nouveaux juges choisis sur la liste arbitrale, à défaut de désignation directe, en nombre supérieur, de sept, par exemple, et introduit dans un

délai déterminé. Le système de l'article 55 laissera subsister toutes les incertitudes et toutes les controverses que soulève, dans le droit public international, la question des causes de nullité de l'arbitrage, alors que les délégués auraient pu assez facilement, semble-t-il, la trancher (1).

TITRE VII

De la juridiction internationale

§ I

L'organisation et le fonctionnement de la Cour arbitrale de La Haye

La conception d'un tribunal permanent d'arbitrage ayant une compétence sans limite, réglant par les voies de droit tous les litiges internationaux sans exception et rendant désormais la guerre impossible, n'est pas nouvelle dans les relations internationales. Elle se relie, dans le lointain des âges, à l'idée de la paix perpétuelle ardemment recherchée par les uns, déclarée irréalisable ou raillée par les autres. Nous n'avons point la pensée d'exposer ici les projets divers présentés à cet égard par les philosophes ou les juristes de tous les temps et de tous les pays, car beaucoup plus modestes, on va le voir, ont été les propositions relatives à la juridiction inter-

(1) Conf. les développements de notre ouvrage sur *La Conférence de la paix*, §§ 185 et s.

nationale faites à la Conférence de la paix et acceptées par elle (1).

On peut concevoir et on a conçu de manières diverses l'organisation d'une juridiction internationale. Beaucoup d'auteurs anciens et modernes l'ont rattachée à l'idée d'une vaste fédération internationale, où elle jouerait le rôle que le pouvoir judiciaire des fédérations et confédérations a joué et joue encore aujourd'hui dans les Etats régis par cette forme de gouvernement, comme les Etats-Unis d'Amérique, la Suisse ou l'Allemagne (2). La fédération universelle, dont nous sommes si loin qu'il est presque superflu d'en envisager l'hypothèse, présente des inconvénients tels qu'elle a été traitée de chimère pure par ceux qui ont compris les véritables aspirations des sociétés modernes, parmi lesquelles vient en première ligne le sentiment de la nationalité en opposition absolue avec cette fédération (3). Certains l'ont envisagée comme la suite de la création d'un Etat international comprenant les trois pouvoirs que comporte l'Etat contemporain et, par conséquent, un pouvoir judiciaire international (4). Mais l'idée d'un Etat international paraît d'une réalisation difficile, comme devant réveiller les craintes et les défiances qu'inspire le principe de la fédération universelle : l'un et l'autre se trouveraient en opposition avec l'indépendance et la souverai-

(1) Voir, sur la paix perpétuelle et les moyens proposés pour la réaliser, les développements fournis dans notre *Traité de l'arbitrage international*, aux §§ 352 et s.

(2) *Même ouvrage*, avec les citations des auteurs anciens et modernes, §§ 422 et s.

(3) *Ibidem*, §§ 436 et s.

(4) Lorimer, *Principes de droit international*, L. V, pp. 339 et s.

neté des Etats. Le rouage, du reste, serait inutile en beaucoup de points et extrêmement coûteux (1). La fédération universelle et l'Etat international se lient, au surplus, à la juridiction internationale permanente et universellement obligatoire. Leur conception ne pouvait, dès lors, inspirer les résolutions de la Conférence, qui devait, d'autre part, se rattacher à un projet ne supposant pas le bouleversement dans l'*uti possidetis* actuel des Etats qu'exigerait la fédération, et n'offrant aucun des dangers et inconvénients de l'idée grandiose, mais peu pratique, de l'Etat international. Dans cet ordre d'idées, les précédents s'offraient avec abondance aux délibérations des diplomates réunis à La Haye. Les projets de MM. Dudley-Field (2), Fiore (3) et Kamarowski (4), pour ne parler que des principaux (5), du dernier surtout, le plus important et le plus complet de tous, étaient de nature à leur servir de guide précieux et sûr, au moins dans les grandes lignes de l'institution. Nous avions nous-même présenté, dans notre *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international* (6), un projet sur lequel nous allons avoir l'occasion de revenir. Au mouvement créé par les jurisconsultes s'étaient

(1) *Traité précité de l'arbitrage*, § 443.

(2) Articles 523 à 526 du *Projet* précité de codification internationale.

(3) Articles 814 et s. du *Projet* précité de codification internationale. Conf., du même auteur, la brochure publiée, en 1890, sous ce titre : *Un appel à la presse et à la diplomatie ; l'Empereur d'Allemagne ; la question européenne ; une solution*.

(4) *Loc. cit.*, pp. 497 et s.

(5) Consulter, sur les autres projets, notre *Traité précité de l'arbitrage*, §§ 444 et s.

(6) §§ 459 et s. Conf. aux §§ 446 et s. la réfutation des projets de MM. Dudley-Field, Fiore et Kamarowski.

joints, dans le même sens, les efforts parallèles des parlementaires groupés dans le but d'aider au développement de l'arbitrage international. La Conférence interparlementaire de 1895, réunie à Bruxelles, avait voté une *résolution* concernant l'institution d'une Cour permanente d'arbitrage, résolution qui fut appuyée par les réunions de 1896 et 1897 (1).

La juridiction internationale pouvait encore invoquer comme précédents certaines institutions, soit disparues, soit fonctionnant encore aujourd'hui, et ayant avec elle une incontestable analogie, telles que le pouvoir central des confédérations anciennes et des fédérations modernes, les tribunaux mixtes d'Egypte, les juridictions internationales de plusieurs grands cours d'eau, les bureaux de certaines unions générales, etc. (2).

On put craindre un instant de voir échouer le projet de Cour arbitrale par l'opposition de l'Allemagne, de même qu'on avait vu, grâce à elle, rejeter l'arbitrage obligatoire. Les délégués allemands, en effet, se prononcèrent très nettement contre l'institution projetée, pour les motifs suivants. L'organisation d'un arbitrage permanent serait une restriction de la souveraineté du monarque et de l'indépendance de la nation. Un arbi-

(1) Consulter, sur l'Union interparlementaire et les Conférences indiquées au texte, les documents suivants : *Publication périodique*, intitulée *La conférence interparlementaire*; *Revue du droit public*, 1897, t. VIII, pp. 300 et s. et 1898, t. X, pp. 84 et s. Conf. notre *Chronique internationale* précitée et notre *Traité de l'arbitrage*, §§ 407 et s. Consulter également l'*Essai sur l'organisation de l'arbitrage internat.* du baron Descamps, Secrétaire général de l'Institut de droit intern., brochure de 1896; *Revue de droit intern.*, 1896, pp. 1 et s.

(2) Consulter sur tous ces points notre *Traité de l'arbitrage*, §§ 370 et s.

trage convenu entre deux nations, au sujet d'une question étroitement délimitée, est autre chose qu'un arbitrage qui lie une nation pour un avenir indéterminé. Un monarque qui tient son titre du droit divin, ne peut pas songer un instant à se démettre d'une partie de sa souveraineté, qui est le droit de conduire la destinée de la nation dans une circonstance critique. L'empereur allemand ne s'obligerait pas à se soumettre à la décision de juges qu'il n'a pas nommés, sur des cas qui n'existent pas encore. On ajoutait qu'il est facile de désigner un juge à vie, mais qu'il est impossible de prévoir comment il se comportera. On se basait aussi sur les dépenses considérables de l'organisation arbitrale projetée et sur le peu de causes qui lui seraient déférées (1). Heureusement l'Allemagne n'a pas ici maintenu son attitude intransigeante ; et finalement, à la satisfaction générale, elle ne s'est point, sur cette question, séparée des autres puissances. Les articles 20 et s. de la Convention pacifique établissent ainsi l'organisation et le fonctionnement de la Cour arbitrale.

Art. 20. — *Dans le but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'ont pu être réglés par la voie diplomatique, les puissances signataires s'engagent à organiser une Cour permanente d'arbitrage, accessible en tout temps et fonctionnant, sauf stipulation contraire des parties, conformément aux règles de procédure insérées dans la présente Convention.*

(1) *Conférence de la paix, Procès-verbaux*, IVe partie, pp. 120 et s. Conf. notre ouvrage sur *La Conférence internationale de la paix*, § 160.

Art. 21. — *La Cour permanente sera compétente pour tous les cas d'arbitrage, à moins qu'il n'y ait entente entre les parties pour l'établissement d'une juridiction spéciale* (1).

Art. 22. — *Un Bureau international, établi à La Haye, sert de greffe à la Cour.*

Ce Bureau est l'intermédiaire des communications relatives aux réunions de celle-ci.

Il a la garde des archives et la gestion de toutes les affaires administratives.

Les puissances signataires s'engagent à communiquer au Bureau international de La Haye une copie certifiée conforme de toute stipulation d'arbitrage intervenue entre elles et de toute sentence arbitrale les concernant et rendue par des juridictions spéciales.

Elles s'engagent à communiquer de même au Bureau les lois, règlements et documents constatant éventuellement l'exécution des sentences rendues par la Cour (2).

Art. 23. — *Chaque puissance signataire désignera, dans les trois mois qui suivront la ratification par elle du présent acte, quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international,*

(1) Ce texte précise la compétence générale de la Cour pour tout arbitrage, et la liberté gardée par les puissances de constituer des tribunaux distincts de la Cour. Cette disposition, a-t-il été dit, est la traduction en règle du droit international de la maxime fondamentale : « Un tribunal libre au sein des Etats indépendants ». *Rapport de la délégation française au ministre des Affaires étrangères*, MDCCCXCIX, p. 31.

(2) L'article 29 décide que « les frais de bureau seront supportés par les puissances signataires dans la proportion établie pour le Bureau international de l'Union postale universelle ».

jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitres.

Les personnes ainsi désignées seront inscrites, au titre de membres de la Cour, sur une liste qui sera notifiée à toutes les puissances signataires par les soins du Bureau.

Toute modification à la liste des arbitres est portée, par les soins du Bureau, à la connaissance des puissances signataires.

Deux ou plusieurs puissances peuvent s'entendre pour la désignation en commun d'un ou de plusieurs membres.

La même personne peut être désignée par des puissances différentes.

Les membres de la Cour sont nommés pour un terme de six ans. Leur mandat peut être renouvelé.

En cas de décès ou de retraite d'un membre de la Cour, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

Art. 21. — *Lorsque les puissances signataires veulent s'adresser à la Cour permanente pour le règlement d'un différend survenu entre elles, le choix des arbitres appelés à former le tribunal compétent pour statuer sur ce différend, doit être fait dans la liste générale des membres de la Cour.*

A défaut de constitution du tribunal arbitral par l'accord immédiat des parties, il est procédé de la manière suivante :

Chaque partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre.

En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est

confié à une puissance tierce, désignée de commun accord par les parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert avec les puissances ainsi désignées.

Le tribunal étant ainsi composé, les parties notifient au Bureau leur décision de s'adresser à la Cour et les noms des arbitres.

Le tribunal arbitral se réunit à la date fixée par les parties.

Les membres de la Cour, dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques (1).

Les articles 23 et 24 établissent donc, tout d'abord, une liste permanente de membres de la Cour arbitrale, et les personnes qui y figurent constituent l'élément stable de la juridiction internationale. Puis, de cet élément permanent, on dégage, de la manière suivante, l'élément particulier et transitoire appelé à départager, dans chaque litige, les Etats en conflit : Les puissances litigantes, qui veulent s'adresser à la Cour, ou bien se mettent directement d'accord sur le choix des membres du tribunal, ou bien, à défaut, choisissent chacune deux arbitres qui, de concert, nomment le surarbitre. En cas de par-

(1) La concession des privilèges et immunités diplomatiques, de nature à mettre en relief la haute situation des membres de la Cour, a constitué une heureuse addition au projet primitif. Il a été précisé que cette concession visait les fonctions effectives d'arbitre et qu'elle s'appliquerait aux membres du tribunal seulement en dehors de leur pays. En vertu des règles de la courtoisie internationale, il a été reconnu qu'elle serait étendue aux arbitres qui, après leur nomination, se rendent au siège de la Cour et rentrent ensuite dans leur pays. Voir *Conférence de la paix*, § 166.

tage des voix, le choix de ce dernier est confié à une puissance tierce ; et, si les parties ne s'accordent pas pour désigner cette puissance tierce, chacune d'elles choisit alors une puissance différente, et les deux puissances ainsi choisies font choix du surarbitre.

On pouvait concevoir d'une manière différente l'organisation du tribunal international. La plupart des projets qui lui sont relatifs, établissent, sous un nom ou sous un autre, une juridiction comprenant des juges permanents, inamovibles, avec des appointements fixes, en un mot une magistrature internationale de carrière analogue aux diverses magistratures nationales. Spécialement, l'une des propositions les plus sérieuses et les plus étudiées, celle de M. Kamarowski, instituait des juges nommés par les gouvernements au nombre de deux par chacun, juges soumis à des examens spéciaux, anciens secrétaires du tribunal international, âgés de trente-cinq ans au moins, mis à la retraite à soixante-cinq ou soixante-dix ans, révocables par le tribunal pour faits graves, ne pouvant exercer aucun autre emploi, ayant droit à un traitement fixe et à une retraite (1). C'est également à cette idée d'une magistrature permanente que s'était ralliée la Conférence interparlementaire de Bruxelles, dans les articles 1 à 5 de son projet de résolution concernant l'institution d'une Cour permanente d'arbitrage. Or, si l'idée d'une magistrature internationale permanente peut, au point de vue théorique, se soutenir par des arguments qui ne manquent pas d'une certaine force, tel celui puisé dans l'autorité de la tradition (2), par contre,

(1) *Loc. cit.*, pp. 439 et s. Conf., dans le même sens Descamps, *Essai précité* et de de Lapradelle, *loc. cit.*, pp. 163 et s.

(2) Sumner-Maine, *Le droit international*, p. 282.

au point de vue pratique, elle prête le flanc à une série d'inconvénients graves.

Ces inconvénients nous les avions déjà formulés longtemps avant la réunion de la Conférence de la Paix, au § 460 de notre *Traité de l'arbitrage international*, dans les termes suivants : « Il est à redouter, d'abord, écrivions-nous, que les juges internationaux, placés pour ainsi dire au-dessus des pouvoirs souverains des Etats, ne prennent une importance considérable et ne tardent pas à s'ériger en une sorte de sénat dirigeant dont l'influence, mise au service d'ambitions habiles, finirait par devenir un danger pour certaines nations... On peut faire remarquer, en second lieu, ajoutions-nous, que les litiges des Etats ne seraient pas suffisants pour occuper un tribunal d'une manière constante ; aussi la permanence des fonctions judiciaires, qui a sa raison d'être dans les tribunaux ordinaires, ne se conçoit-elle pas pour le tribunal international ; et il semble bien inutile de faire supporter aux nations les frais relativement considérables que nécessiterait le fonctionnement permanent de cette dernière juridiction. Enfin le choix des magistrats permanents et leur révocation, le cas échéant, pourraient facilement devenir la source de difficultés sérieuses et de conflits entre les Etats. En effet, ou le tribunal comptera un représentant de chaque Etat et dans ce cas, suivant nous, les juges seront trop nombreux, ou ses membres seront réduits et alors on voit apparaître en germe les causes de conflit... D'un autre côté, qui sera chargé de prononcer la révocation quand elle s'imposera ? Ce ne sera pas sûrement l'Etat ayant nommé le magistrat à révoquer ; et l'on peut se demander si les collègues de celui-ci ou les autres Etats auront, pour statuer sur ce

point, l'indépendance et l'autorité nécessaires ». Et nous tirions, au § 461, la conclusion de l'exposé qui précède, en déclarant qu'aux magistrats permanents et inamovibles, il faut préférer des juges nommés pour chaque affaire, des *jurés* en un mot ; *que la juridiction seule devait être permanente, tandis que ceux qui l'exerceraient seraient choisis dans chaque affaire comme le sont les arbitres nommés pour statuer sur un litige isolé.*

Cette distinction entre la permanence de l'institution et le caractère transitoire des juges dans chaque hypothèse déterminée, nettement affirmée par M. Bourgeois, qui en avait fait ressortir toute l'importance dans les travaux préparatoires, a été consacrée, on l'a vu, par les articles 23 et 24. Dans une *déclaration lue au nom de la Délégation française* à la date du 9 juin, le chef de cette Délégation avait insisté sur la difficulté d'instituer un tribunal permanent composé d'un certain nombre de juges représentant les divers pays. « Ce tribunal, disait-il, donnerait aux parties, non des *arbitres* choisis respectivement par elles en connaissance de cause et investis d'une sorte de mandat personnel de la confiance nationale, mais des *juges* au sens du droit privé, préalablement nommés en dehors du libre choix des parties. Une cour permanente, quelle que soit la haute impartialité de ses membres, risquerait de prendre, aux yeux de l'opinion universelle, le caractère d'une représentation des Etats ; les gouvernements, pouvant la croire soumise à des influences politiques ou à des courants d'opinion, ne s'accoutumeraient pas à venir à elle comme à une juridiction entièrement désintéressée ». Et le *rapport de la délégation française* ajoute avec raison : Le projet voté à La Haye réunit, « par la conciliation la plus heu-

reuse, les deux conditions essentielles pour qu'une juridiction internationale soit, non seulement acceptée à son origine, mais consacrée pour ainsi dire par la confiance constante des Etats. — Un tribunal existe désormais, voulu et soutenu par l'opinion du monde civilisé. Ce n'est pas un organe politique, c'est une institution judiciaire ; l'idée du droit seule peut inspirer ses décisions, et chacune de ses décisions, par là même, accroîtra la force de l'idée du droit dans le monde » (1) !

Les considérations qui précèdent et qui ont, remarquons-le bien, déterminé l'adhésion de l'Allemagne, comme l'a formellement déclaré le docteur Zorn dans la séance du comité d'arbitrage du 1er juillet (2), justifient pleinement la distinction admise par la Conférence entre l'arbitre librement choisi par les parties dans chaque litige, et l'institution permanente de la Cour arbitrale assurée elle-même par le Bureau international dirigé et contrôlé, à son tour, par le Conseil administratif dont il va être question. Nous sommes donc très heureux d'avoir vu les conclusions que nous avions défendues, sur ce point capital, dans notre *Traité de l'arbitrage international* et que nous avons rappelées ci-dessus, concorder dans leurs grandes lignes avec les idées préconisées par la Délégation française et qui ont fini par réunir l'adhésion complète des délégués. Sans doute, on pouvait organiser un autre système pour le choix des arbitres dans les divers litiges ; mais, tout en étant d'un autre avis sur des points de détail, on ne peut qu'approuver dans leur ensemble les dispositions arrêtées, qui ont sagement

(1) Conf. le *Rapport précité de la Délégation française*, pp. 33 et 34.

(2) Voir notre ouvrage sur *La Conférence de la paix*, § 164.

concilié et les intérêts de la société internationale et ceux des parties litigantes.

Le texte de l'article 23 dispose que les personnes choisies devront être d'une compétence reconnue dans les questions de droit international. Au point de vue théorique, la proposition est incontestable ; mais tout doit se réduire ici à un vœu purement platonique, et mieux vaut se fier à la prudence de ceux qui feront les désignations. Si l'on voulait, en effet, arriver à des sanctions pratiques, on ne voit pas trop comment on démontrerait, chez les personnes à choisir, la connaissance acquise du droit international. Il serait difficile d'instituer des certificats et des diplômes ou d'exiger une position officielle. Et, du reste, l'autorité qui appartient à une personne et sa réputation de juriste procèdent d'éléments divers qu'il n'est pas possible d'apprécier d'une façon absolue (1). On avait proposé d'apporter au choix des arbitres des restrictions résultant de leur nationalité et notamment de déclarer que, dans le cas où la Cour ne comprendrait que trois juges, aucun d'eux ne pourrait être originaire, sujet ou citoyen des pays en litige (2). Certains auteurs estimaient, à cet égard, que l'on devait pouvoir récuser comme arbitres les sujets d'un des Etats contestants (3). C'est ainsi que, dans quelques compromis et, par exemple, dans celui relatif aux pêcheries de Terre-Neuve, on a exclu les nationaux des deux parties pour éviter toute suspicion (4). Cependant la pra-

(1) Conf. notre *Traité de l'arbitrage*, § 224.

(2) Conf. notre ouvrage sur *La Conférence de la paix*, § 165.

(3) Goldschmidt, *Projet de règlement pour les tribunaux internationaux* dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1874, p. 434.

(4) Sur ce compromis, consulter notre *Traité de l'arbitrage*, §§ 136 et s.

tique internationale est, jusqu'ici, en sens opposé et il ne semble pas qu'on doive la condamner en principe. En effet, sans se constituer absolument les mandataires de leur pays, au moins à partir de la constitution du tribunal, les arbitres appartenant à la nationalité des Etats litigants mettront en lumière les côtés favorables aux prétentions nationales, qui seront ainsi défendues d'une façon satisfaisante grâce encore aux efforts des avocats et des conseils respectifs. Seulement, il ne faudrait pas pousser les choses trop loin. D'abord, les deux nationalités devraient être représentées d'une façon égale et, en second lieu, l'élément tiers devrait avoir la prépondérance. Il semble donc que l'article 23 pourrait être utilement complété dela manièresuivante : « sauf convention contraire des parties, il ne peut y avoir dans chaque litige plus d'un arbitre appartenant à la nationalité de chacun des Etats contendants ; et le surarbitre, en tout cas, doit appartenir à une nationalité tierce » (1).

Le siège du tribunal arbitral est déterminé par l'article 25 dans les termes suivants.

(1) Dans le litige du « *Fonds pieux des Californies* », dont il va être ci-après question, le protocole du 22 mai 1902 exclut formellement de la mission arbitrale les nationaux des Etats contractants. M. Renault critique avec raison une mesure aussi extrême. *Un premier litige devant la Cour arbitrale de La Haye*, p. 18. La même décision, ainsi qu'on va le voir ci-après, a été prise à propos du second litige entre les puissances européennes relativement aux *affaires du Venezuela* et du quatrième concernant la « *souveraineté de Mascate* ». D'autre part, nous avons dit plus haut que certains traités d'arbitrage permanent s'étaient prononcés dans le même sens. Il semble donc que, peu à peu, s'introduit, dans les rapports internationaux, une pratique contraire à celle indiquée au texte, et qui nous paraît discutable pour les raisons présentées plus haut.

Art. 25. — *Le tribunal arbitral siège d'ordinaire à La Haye.*

Le siège ne peut, sauf le cas de force majeure, être changé par le tribunal que de l'assentiment des parties.

Ce texte consacre les solutions généralement admises par les auteurs, qui, variant sur le lieu du siège du tribunal arbitral, conseillent en général le choix de la capitale d'un petit Etat. D'une commune voix, rendant un juste hommage au Gouvernement des Pays-Bas et au peuple néerlandais, les délégués ont désigné La Haye comme siège de droit commun des juridictions arbitrales. On sait, en effet, que la même ville avait déjà été indiquée, par l'article 36, pour lieu de réunion des tribunaux arbitraux ordinaires.

Le texte faisant suite aux dispositions que nous venons d'analyser, a donné lieu à une vive discussion entre les délégués. L'article 27 est relatif à ce côté pratique du problème de la paix qui consiste à rappeler efficacement aux Etats en litige, pour le cas où des obstacles empêcheraient d'y recourir spontanément, l'existence de la Cour arbitrale et tout l'intérêt qu'il y aurait pour eux à s'en rapporter à sa décision. Voici comment ce texte a été définitivement rédigé après de longs débats.

Art. 27. — *Les puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte.*

En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente Convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur

de la paix, de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices.

La portée morale de cette disposition est fort considérable ; grâce à elle, les nations sont aujourd'hui unies par une solidarité mutuelle, qui fait que les conflits entre Etats ne peuvent plus rester limités aux litigants et s'étendent à toute la communauté nationale. Mais il semble qu'il convenait d'aller plus loin et de munir d'une sanction pratique la formule un peu vague de l'article 27 ; la Délégation française a fait en ce sens un effort considérable. L'un de ses membres, M. d'Estournelles de Constans, avait proposé de donner au secrétaire général du bureau international de La Haye, organisé par l'article 22 ci-dessus rapporté, le mandat de se mettre à la disposition des parties intéressées, en s'adressant par écrit à leurs représentants dans les Pays-Bas. Des objections diverses furent élevées contre cette proposition, dont la principale était que le secrétaire général n'aurait pas l'autorité morale voulue pour réussir dans le rôle qu'on voulait lui attribuer, et risquerait souvent, par une initiative intempestive, de desservir la cause de la paix et de discréditer la Cour arbitrale (1). Finalement l'article 27 a été voté avec une portée purement platonique, ce qui est profondément regrettable. Il convenait, en effet, sous une forme ou sous une autre, d'attirer l'attention toute spéciale des Etats, prêts à recourir à la violence, sur l'utilité de recourir à la Cour

(1) Conf., sur les débats auxquels l'article 27 a donné lieu à La Haye, les *Procès-verbaux de la Conférence*, IVe partie, pp. 70 et s., 163, 167 et s., 170 et le *Rapport de la Délégation française*, pp. 34 et s. Conf. notre ouvrage sur *La Conférence de la paix* §§ 167 et 168.

arbitrale. Et l'on ne voit pas comment ce simple rappel de l'existence de la Cour pourrait les blesser en quoi que ce soit, puisqu'il serait fait dans leur intérêt et qu'ils demeureraient d'ailleurs libres de n'en point tenir compte. Divers moyens ont été proposés de combler la lacune de l'article 27. L'un des plus ingénieux consisterait à créer entre les puissances neutres ce qu'on a appelé *« l'alliance pacigérante »*, en vertu de laquelle ces puissances seraient successivement chargées, en vertu d'un roulement établi entre elles, de proposer leurs bons offices aux litigants, pour leur faciliter le recours à la juridiction arbitrale (1).

L'article 28 concerne le Conseil chargé de l'organisation du Bureau international servant de greffe à la Cour, de la constitution et de l'installation de la Cour elle-même, ainsi que des questions administratives et d'ordre intérieur. En voici la teneur.

Art. 28.— *Un Conseil administratif permanent, composé des représentants diplomatiques des puissances signataires accrédités à La Haye et du ministre des affaires étrangères des Pays-Bas qui remplira les fonctions de président, sera constitué dans cette ville le plus tôt possible après la ratification du présent Acte par neuf puissances au moins.*

(1) La proposition est de M. Bajer, président du Bureau international de la paix de Berne. Conf., à ce sujet, les deux articles de M. Bajer intitulés : *L'article 27 de la Convention de La Haye*, dans la *Revue du droit public*, 1900, t. XV, pp. 108 et s. et : *La neutralité fédérative — Alliance pacigérante*, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1902, pp. 127 et s. Conf. Descamps, *Le droit de la paix et de la guerre.....* 1898 et *Etudes sur le « Pacigérat »*, dans la *Revue générale de droit international public*, 1900, VII, pp. 629 et s., 705 et s.

Ce Conseil sera chargé d'établir et d'organiser le Bureau international, lequel demeurera sous sa direction et sous son contrôle.

Il notifiera aux puissances la constitution de la Cour et pourvoira à l'installation de celle-ci.

Il arrêtera son règlement d'ordre, ainsi que tous autres règlements nécessaires.

Il décidera toutes les questions administratives qui pourraient surgir touchant le fonctionnement de la Cour.

Il aura tout pouvoir quant à la nomination, la suspension ou la révocation des fonctionnaires et employés du Bureau.

Il fixera les traitements et salaires et contrôlera la dépense générale.

La présence de cinq membres dans les réunions dûment convoquées suffit pour permettre au Conseil de délibérer valablement. Les décisions sont prises à la majorité des voix.

Le Conseil communique sans délai aux puissances signataires les règlements adoptés par lui. Il leur adresse chaque année un rapport sur les travaux de la Cour, sur le fonctionnement des services administratifs et sur les dépenses.

§ II

La jurisprudence de la Cour arbitrale

La Cour arbitrale de La Haye paraissait, dès son origine, être en butte à la défaveur des puissances qui, après l'avoir instituée, se refusaient systématiquement,

semblait-il, à la faire fonctionner. Il a fallu l'énergique intervention du président de l'Union américaine, M. Roosevelt, pour venir à bout de cet ostracisme ; c'est à lui que la juridiction internationale a dû sa première cause, qui, à vrai dire, n'était pas des plus importantes, comme on va s'en rendre compte. Puis, sont venus des différends ultérieurs plus importants, surtout le second, intéressant les plus grands pays de l'Europe. La Cour arbitrale de La Haye entre donc peu à peu dans la pratique courante des nations, et son choix comme arbitre ordinaire dans les nombreux traités d'arbitrage permanent conclus à partir du commencement de ce siècle, a encore contribué à faire d'elle ce qu'elle doit être et ce qu'elle sera normalement dans un avenir rapproché : la *juridiction de droit commun* des différends internationaux.

I

Le premier procès déféré à la Cour arbitrale était le litige du « *Fonds pieux des Californies* », intervenu dans les circonstances suivantes. A l'époque où les Californies faisaient partie de l'Espagne, existait une ancienne fondation pieuse en faveur des missions, dite « *Fondo piadoso de Californias* ». Plus tard, après l'émancipation du Mexique, les Californies passèrent à ce dernier, qui, à la suite d'une guerre avec les Etats-Unis, terminée par le traité de Guadalupe-Hidalgo du 2 février 1848, garda seulement la Basse Californie, l'Union s'annexant la Haute. Après diverses transformations dans la destination du *Fonds pieux*, l'administration et l'emploi des biens le composant avaient été attribués par le Gouver-

nement mexicain, suivant décret du 19 septembre 1836, à l'évêque de Californie. Puis, successivement intervinrent deux autres décrets, l'un du 24 octobre 1842, ordonnant, au profit de l'Etat, l'aliénation desdits biens, avec création, pour leur valeur, d'une rente de 6 0/0 devant avoir la même destination que leurs revenus primitifs ; l'autre du 3 avril 1845, prescrivant de rendre à l'évêque de Californie l'administration des biens non vendus et réservant au Congrès national le droit de disposer de ceux déjà aliénés.

En cet état des choses, se posait la question de savoir si les évêques de la partie des Californies devenue américaine n'avaient pas à prétendre à une part du *Fonds pieux* proportionnelle aux territoires attribués aux Etats-Unis. Cette question fut soulevée par les évêques de la Haute-Californie, qui s'adressèrent, le 29 septembre 1852, au Gouvernement mexicain et, le 20 juin 1859, à celui des Etats-Unis. Les deux Gouvernements ne répondirent point ; mais, en 1870, le dernier, saisi à nouveau, renvoya les demandes à une commission mixte nommée concuremment avec le Mexique pour le jugement de certains points divisant les deux Etats. Les évêques américains réclamaient les annuités échues depuis la ratification du traité de Guadalupe-Hidalgo, c'est-à-dire depuis le 30 mai 1848. La commission s'étant divisée, on eut recours à un tiers arbitre, Sir Edward Thornton, qui décida, par sentence du 11 novembre 1875, que les évêques américains avaient droit à moitié de la rente, celle-ci devant être partagée entre eux et les évêques de la Basse-Californie restée au Mexique. Sur ces bases, le revenu annuel revenant à la Haute-Californie étant de 43.080 dollars, 99, on avait, pour les vingt et un ans, réclamé 907.708

dollars, 79. Le Mexique exécuta la sentence, mais se refusa à payer les arrérages ultérieurs, en sorte que, depuis 1869, trente-trois annuités étaient restées impayées. C'est le litige né de ce refus de paiement qui a été déféré à la Cour de La Haye, par un compromis signé le 22 mai 1902, les Etats-Unis intervenant contre le Mexique au nom de leurs ressortissants. La question principale était une question de chose jugée : il s'agissait de savoir si la sentence de 1875 attribuait définitivement un droit acquis aux demandeurs ; s'ils étaient, par suite, fondés à réclamer à perpétuité les annuités futures dans la proportion appliquée quant au passé par le surarbitre. Dans le cas où ils auraient décidé négativement, les arbitres étaient invités à examiner si la réclamation américaine était fondée en justice au point de vue absolu.

Les arbitres choisis en dehors de la nationalité des parties étaient : MM. Matzen, professeur à l'Université de Copenhague, Fry, membre du Conseil privé d'Angleterre, de Martens, membre du Conseil du ministère des Affaires étrangères de Russie, Asser, membre du Conseil d'Etat des Pays-Bas, de Savornin-Lohman, ancien ministre néerlandais ; le surarbitre président du tribunal était M. Matzen (1). La procédure suivie a été celle prévue par la Convention de La Haye sur le règlement pacifique des conflits internationaux. Les parties ont échangé leurs mémoires et leurs répliques dans les délais voulus ; la langue choisie était le français, sauf les droits des parties de parler anglais ; les procès-verbaux ont été rédigés en français et les audiences ont été publiques.

(1) L'agent des Etats-Unis était M. Jackson Harvey Ralston et celui du Mexique, M. Emilio Pardo. Les avocats étaient des juristes renommés dans leurs pays respectifs.

La clôture des débats a été prononcée le 1er octobre et la sentence rendue le 14 octobre 1902. Elle a été signée par les arbitres et rédigée en trois exemplaires, deux pour les parties, le troisième devant être déposé aux archives de la Cour permanente.

Le tribunal a décidé, avec des motifs nombreux, qu'il y avait identité de parties et de matières dans le litige actuel et dans celui de 1875, en sorte que la réclamation des Etats-Unis d'Amérique se trouvait régie par le principe de la *res judicata*, en vertu de la sentence de 1875. Il a donc condamné le Gouvernement mexicain à payer la somme de 1.420.682 67/100 dollars, au titre des annuités échues et non payées. De plus, le même Gouvernement payera chaque année, à perpétuité, à la date du 2 février, la rente annuelle de 43.050 99/100 dollars. L'article 13 du protocole contenait la clause de revision qui, vu les délais indiqués, était évidemment plus de forme que de fond (1). Ayant admis, dans son appréciation souveraine, le principe de la chose jugée, le tribunal en a fait à l'espèce une application qui échappe à toute

(1) On consultera, sur ce procès, les documents suivants : 1° le *Recueil des actes et protocoles concernant le litige du « Fonds pieux des Californies »*, publié à La Haye par le Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage en 1902 ; 2° deux volumes contenant la plupart des pièces et documents de la cause, sous cette rubrique : *United States versus Mexico — Pious fund case.* — I. American agents report with pleadings, appendix, briefs, and record of proceedings at the Hague. — II. Transcript of record of Amat et Alemany versus Mexico ; Washington, Government Printing Office, 1902 ; 3° les plaidoiries de MM. Beernaert, Descamps, Delacroix, publiées séparément ; 4° la brochure précitée de M. Louis Renault intitulée : *Un premier litige devant la Cour d'arbitrage de La Haye*, extraite des *Annales des sciences politiques* du 15 janvier 1903.

critique, quelque idée préconçue qu'on pût avoir sur le fond du litige (1). Il a écarté, semble-t-il, avec raison, l'idée de prescription, qui ne paraît guère admissible dans le droit public international actuel (2).

II

En 1902, éclata, entre le Venezuela et diverses puissances européennes, un conflit au cours duquel la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie opérèrent une intervention armée sur le territoire de la République américaine. La Grande-Bretagne se plaignait d'atteintes aux personnes et aux propriétés de ses ressortissants, de l'inexécution d'obligations, de saisies, confiscations et destructions illégales de navires en 1901 et 1902. L'Allemagne et l'Italie réclamaient des indemnités à raison de dommages subis par leurs nationaux durant les deux dernières guerres civiles ; la première se basait aussi sur l'inexécution par le Venezuela de certaines obligations assumées vis-à-vis de compagnies allemandes bénéficiaires de concessions au Venezuela (3). Les trois

(1) Conf., sur ce point, les critiques peu fondées contenues dans le *Mémorial diplomatique* du 19 octobre 1902 et la réponse de M. Renault, *loc. cit.*, pp. 32 et s.

(2) Conf. les explications données à ce sujet à propos de l'affaire Butterfield (compromis du 6 décembre 1888 ; *Traité de l'arbitrage* précité, § 121). L'arbitre Sir Edmund Monson écarta aussi l'exception de prescription, en se basant sur ce qu'aucune règle de ce genre n'existe actuellement dans les rapports des peuples. Conf. ce qui sera dit de la prescription dans la deuxième partie de cet ouvrage, à propos des modes d'acquisition dans le droit public international.

(3) Conf., sur l'examen détaillé de ces réclamations, Basdevant,

puissances dont nous venons de parler, n'étaient pas seules intéressées au Venezuela ; la France articulait des griefs non moins sérieux. Elle soutenait des réclamations de ses nationaux, soit déjà admises par sentence arbitrale (créance Fabiani liquidée à 4.300.000 fr. par décision du Président de la Confédération helvétique de 1896), soit soumises à un arbitrage à intervenir (arrangement franco-venezuelien du 19 février 1902), soit enfin à liquider ultérieurement (1). A leur tour, les Etats-Unis, l'Espagne, la Belgique, la Hollande et le Danemark avaient remis au Gouvernement du Président Castro une note contenant l'exposé de plaintes de diverse nature et réclamaient énergiquement satisfaction. En présence de ces compétitions, l'Allemagne et l'Angleterre, après l'envoi d'ultimatums restés sans réponse, résolurent de brusquer les choses, de façon à se créer par un coup de force une situation privilégiée. Elles établirent le blocus des ports du Venezuela, bombardèrent les côtes et coulèrent quelques vaisseaux venezueliens. L'Italie, se solidarisant avec elles, s'associa à ces mesures coercitives. Un arbitrage avait été proposé par le Président Castro et appuyé par les Etats-Unis ; il fut accepté après de longues tergiversations, avec la proposition de confier la mission arbitrale au Président Roosevelt. Ce dernier déclina l'offre, disant avec raison que la Cour arbitrale était tout indiquée pour cet office, ce que, du reste,

L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Venezuela (1902-1903), dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1904, XI, pp. 362 et s. Consulter, sur l'ensemble de la question, le *livre bleu* sur le Venezuela, 1903 ; *Asuntos internacionales*, Caracas, 1903 ; *Archives diplomatiques*, 1903-1904.

(1) Note du *Journal des Débats* du 23 février 1902.

les intervenants avaient subsidiairement accepté. Sur ces entrefaites, des accords furent directement conclus entre le Venezuela, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie, par protocoles signés à Washington le 13 février 1903, à la suite desquels fut levé le blocus des ports venezueliens (1). Ces accords directs rendaient inutile le recours à l'arbitrage de La Haye, solution qui a été critiquée (2) on ne sait trop pourquoi, car, entre Etats comme entre particuliers, un arrangement est toujours préférable à un procès (3). Mais ce qui est moins admissible, c'est qu'on ait fait choix, pour trancher les points sur lesquels l'accord n'avait pu s'établir, de commissions mixtes préférées à la Cour arbitrale. On a essayé de justifier ce procédé en alléguant que les questions de fait soumises à ces commissions étaient multiples, nécessitaient une enquête sur les lieux, et rendaient ainsi difficile l'intervention de la Cour (4). Mais, avec cette manière de voir généralisée, tous les procès mettant en jeu des points de fait quelque peu compliqués échapperaient à la Cour, dont la compétence serait ainsi considérablement diminuée. Son exclusion en notre hypothèse ne peut donc s'expliquer que par suite de ce parti-pris regrettable, déjà signalé, de ne point recourir à ses services et qui ira sans cesse en s'affaiblissant (5).

(1) Conf. l'examen approfondi de ces protocoles dans Basdevant, *loc. cit.*, pp. 435 et s.

(2) Lettre de M. Richet au *Temps* du 24 décembre 1902. Conf. Ebray, dans la *Revue politique et parlementaire*, n° de février 1903, pp. 419. Conf. Bohler, dans la *Revue des questions diplomatiques et coloniales*, 1903, I, p. 228.

(3) Basdevant, *loc. cit.*, p. 433.

(4) Basdevant, *loc. cit.*, p. 434.

(5) Conf., en ce sens, *La paix par le droit*, 1903, pp. 71 et s. et

Il restait à résoudre un point qui souleva des difficultés sérieuses. Durant les négociations, le représentant du Venezuela, M. Bowen, acceptant le principe de l'arbitrage pour certaines réclamations, proposait d'affecter à la garantie de leur paiement 30 0/0 des douanes de Puerto-Caballo et de la Guayra. Cette proposition fut admise et figura dans les protocoles constatant l'accord définitif. Les puissances intervenantes prétendirent alors exercer un droit de préférence sur ces 30 0/0, au détriment des autres créanciers du Venezuela. M. Bowen ayant repoussé cette prétention, on mit en avant, cette fois encore, le nom du Président Roosevelt comme arbitre, lequel refusa et proposa à nouveau la Cour arbitrale. Cette dernière a été finalement choisie ; et c'est là, il faut l'avouer, une solution singulière. La question du traitement préférentiel, élément du litige général, devait aller normalement à la juridiction saisie de ce litige. Dans la procédure ordinaire, le juge du principal connaît en même temps de l'accessoire, parce que principal et accessoire doivent, dans l'intérêt d'une bonne justice, rester indissolublement unis. Et ce qui est vrai dans le droit national, doit l'être aussi dans le droit international, car il n'y a pas de raison de distinguer. C'était donc la Cour arbitrale de La Haye, juge de droit commun des conflits internationaux, qui devait statuer à la fois et sur les demandes principales et sur les privilèges afférents à ces demandes, c'est-à-dire sur le traitement préférentiel.

Quoi qu'il en soit, c'est uniquement de ce dernier

Ebray, dans le *Mémorial diplomatique*, 1903, p. 113. La France elle aussi a eu recours à une commission mixte, suivant protocoles du 19 février 1902 et du 27 février 1903.

point que la Cour arbitrale a été saisie ; elle avait à décider si les puissances ayant effectué les mesures coercitives devaient, à raison de leur action violente, être investies d'un droit de préférence, quant au paiement des créances par elles réclamées, vis-à-vis de celles qui avaient gardé une attitude pacifique et seulement agi par la voie diplomatique. Les protocoles signés à Washington, le 7 mai 1903, entre le Venezuela, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, ainsi que ceux ultérieurs entre le Venezuela, la Belgique, l'Espagne, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, la France, le Mexique, les Pay-Bas, la Suède et Norvège, ont constaté l'accord parfait de tous les intéressés pour faire trancher ce point contesté par la Cour arbitrale.

Prié de choisir trois arbitres dans la liste générale des membres de la Cour, l'Empereur de Russie a délégué MM. Mouravieff, ministre russe de la justice, Lammasch, professeur à l'Université de Vienne, et de Martens, membre permanent du Conseil des affaires étrangères de Russie. Il avait été stipulé, comme à propos du précédent litige, qu'aucun des arbitres n'appartiendrait à la nationalité des nombreuses parties en cause. Les débats ont eu lieu en public et les procès-verbaux ainsi que la sentence ont été rédigés en anglais et en français. Toutefois, le tribunal a décidé que l'anglais serait la langue officielle de la procédure, mais avec l'admission du français comme idiome subsidiaire.

A la séance du 2 octobre 1903, M. Clunet, avocat-conseil pour la France, a développé au nom de son pays et, en même temps, au nom de l'Espagne, de la Belgique et de la Suède-Norvège, contre l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, des conclusions contraires

au traitement préférentiel réclamé par ces dernières. Suivant l'éminent jurisconsulte, ce traitement aurait créé un véritable privilège, en opposition injustifiée avec le principe d'après lequel les divers créanciers d'un même débiteur ont des droits égaux sur le patrimoine de ce dernier, sauf causes de préférence expressément reconnues par la loi. Contrairement à cette thèse, il a été plaidé que le Venezuela avait lui-même reconnu, par des protocoles du 13 février, le bien-fondé des réclamations allemandes, anglaises et italiennes, tandis qu'il n'avait été dit rien de semblable dans les protocoles signés avec les puissances neutres et pacifiques ; que pareille différence avait été, sans protestation aucune, continuellement faite au cours des négociations diplomatiques. Il a été ajouté que les Etats restés étrangers à la guerre ne pouvaient être envisagés comme acquérant des droits nouveaux par le fait des hostilités ; mais qu'au contraire ces hostilités devaient être considérées comme améliorant la condition des Etats qui y avaient pris part.

Les débats sur le fond, commencés le 2 octobre 1903, ont pris fin le 22 février 1904. A cette séance, en présence des arbitres et des représentants des Gouvernements intéressés, le secrétaire général du tribunal d'arbitrage a lu la sentence consacrant les prétentions des puissances intervenantes au traitement préférentiel. Le tribunal admet, en fait, que le Venezuela a reconnu le bien fondé de leurs réclamations, sans que les autres puissances aient protesté. Au point de vue du droit, les motifs ne contiennent que cette phrase énigmatique : « Considérant que les puissances neutres, n'ayant pris aucune part aux opérations de guerre contre le Vene-

zuela, pourraient, sous quelque rapport, profiter des circonstances créées par ces opérations, sans toutefois acquérir des droits nouveaux ». Finalement, le tribunal a prononcé à l'unanimité ce qui suit : « 1° l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie ont droit à un traitement préférentiel pour le paiement de leurs réclamations contre le Venezuela ; — 2° Le Venezuela ayant consenti à mettre de côté 30 0/0 du revenu des douanes de la Guayra et de Puerto-Caballo pour le paiement des réclamations de toutes les nations contre le Venezuela, les trois puissances sus-mentionnées ont un droit de préférence au paiement de leurs réclamations, au moyen de ces 30 0/0 des recettes des deux ports venezueliens sus-indiqués ; — 3° Chaque partie en litige supporte ses propres frais et une part égale des frais du tribunal » (1).

Quelle appréciation convient-il de porter sur cette sentence ? Au point de vue des faits, il importait peu que le Venezuela eût formellement admis le bien-fondé des réclamations des puissances intervenantes. En effet,

(1) Consulter, au sujet des opérations du tribunal arbitral, de la procédure, des plaidoiries et de la sentence : 1° *Recueil des actes et protocoles concernant le litige entre l'Allemagne, l'Angleterre, l'Italie et le Venezuela.* La Haye, septembre 1903-février 1904, publié à La Haye en 1904 par le Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage ; 2° *Venezuelan arbitrations of 1903, including Protocols, personnel and rules of commissions, opinions and summary of awards, with appendix containing Venezuelan yellow book of 1903...* Prepared by Jackson H. Ralston. Senate, 58th. Congress. Document, n° 316 ; Washington, 1904. Ces documents, ainsi que ceux relatifs au premier procès jugé par la Cour arbitrale, nous ont été communiqués par M. le secrétaire général du Bureau international de La Haye et par M. J.-H. Ralston, Attorney à Washington, agent et consul des Etats-Unis, auxquels nous adressons tous nos remerciements.

en reconnaissant le droit de celles-ci, il ne décidait rien et ne pouvait être considéré comme ayant rien décidé relativement à celui des puissances neutres. Et, puisque finalement toutes les puissances, intervenantes ou neutres, ont vu leurs prétentions acceptées par les juridictions compétentes, il n'était d'aucune importance que le Venezuela eût pris condamnation vis-à-vis des unes plutôt que vis-à-vis des autres. S'il a donné d'abord satisfaction aux demandes des alliés, c'est parce qu'il a cédé à la force ; mais les intéressés ayant tous fait valoir leurs droits en temps utile, devaient tous, par suite, prendre part au même titre à la répartition des fonds, conformément à ce qui a lieu en droit privé, lorsqu'il n'existe, entre les créanciers du même débiteur, aucune cause légitime de préférence.

Ces causes de préférence n'émanant pas de la volonté du Venezuela, il s'agit d'examiner maintenant, au point de vue du droit, si l'action violente des alliés était de nature à leur créer une situation préférable. On peut ici établir un parallèle intéressant entre les voies d'action et de coercition du droit privé interne et celles du droit public externe. En droit privé interne, un créancier est parfaitement autorisé à se créer, même sans l'assentiment de son débiteur, une situation meilleure que celle des autres créanciers, en recourant à certaines voies d'exécution que négligeront ces derniers. Il obtiendra notamment un jugement et, par suite, une hypothèque judiciaire dans les pays où elle existe ; il pratiquera une saisie-arrêt ou usera d'autres moyens analogues. On connaît la maxime : « *vigilantibus jura subveniunt...* ». Mais c'est par les voies légales qu'agit toujours le créancier diligent ; la violence n'est jamais autorisée ; il est

interdit de se faire justice à soi-même, et, par exemple, de s'emparer d'un bien du débiteur pour le détenir à titre de paiement ou de gage. Rien de pareil n'existe dans le domaine international ; la souveraineté des Etats s'oppose à toute procédure d'exécution dirigée contre eux ; dans tous les cas, pour le moment, cette procédure n'existe pas si tant est qu'elle puisse jamais s'établir. Si donc l'Etat débiteur refuse de fournir une sûreté créant une cause légitime de préférence, on ne saurait se la procurer malgré son refus ; sans doute, la violence employée contre lui pourra être légitime quand on n'obtiendra rien par les voies pacifiques ; mais cette violence ne saurait préjudicier aux droits nettement établis de tiers qui n'ont pas jugé bon d'y recourir. Décider le contraire, c'est aller contre la sage maxime de prudence et de solidarité internationales qui conseille de n'user de la violence qu'en dernière analyse. Il ne convient pas, dès lors, d'exciter à l'employer dès le début, pour se créer par elle des avantages au détriment de ceux qui recourent d'abord, comme c'est leur devoir, aux procédés pacifiques, se conformant ainsi, à la fois, aux préceptes du droit naturel et à l'esprit de la Convention de La Haye sur le règlement pacifique des conflits internationaux (Conf. notamment article 16). C'est surtout contre les petits Etats, comme le Venezuela dans l'espèce, que les grandes puissances useraient de mesures coercitives et arriveraient ainsi, en faisant reconnaître immédiatement par la force le bien-fondé de leurs griefs, à se créer, contre tout droit et toute équité, la situation privilégiée recherchée. Tous ces motifs nous font considérer comme dangereuse la jurisprudence du second tribunal arbitral de La Haye. Son résultat le plus clair aboutit à donner

une prime à la violence (1), à fausser complètement les principes dirigeants de la communauté internationale, dans laquelle la force doit constituer le moyen subsidiaire et, dans tous les cas, ne saurait procurer à ceux qui croient devoir y recourir, un avantage quelconque sur ceux qui s'en abstiennent.

III

Le troisième procès soumis à la Cour arbitrale de La Haye est relatif à une divergence d'interprétation qui s'est élevée entre le Japon, d'une part, et l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne, d'autre part, au sujet de la stipulation des traités de 1894 et de 1896 concernant les baux perpétuels de terrains possédés par des étrangers sur les anciennes concessions japonaises. La question litigieuse est toute technique, et c'est seulement par un examen approfondi qu'on arrive à en saisir l'intérêt juridique et la complexité. Voici l'exposé des faits. Trois protocoles identiques, signés à Tokio le 28 août 1902, constatent qu'un désaccord s'est produit entre le Gouvernement du Japon, d'une part, et les Gouvernements de France, d'Allemagne et de Grande-Bretagne, d'autre part, touchant le sens réel et la portée des dispositions suivantes des traités respectifs et autres engagements existant entre eux, c'est-à-dire : art. 18 du traité de commerce et de navigation germano-japonais du 4 avril 1896, art. 21 du traité franco-japonais du 4 août 1896, art. 18 du traité anglo-japonais du 16 juillet 1894. —

(1) En ce sens Ebray, dans le *Journal des Débats* du 26 septembre 1904. *Contrà* Decugis, dans le *Mémorial diplomatique* du 24 avril 1904.

Les puissances ont résolu de régler le différend en soumettant la question à un arbitrage impartial, suivant les stipulations de la Convention de La Haye. Le tribunal arbitral doit être composé de trois membres. La question du litige est la suivante : Oui ou non, les dispositions des traités et autres engagements ci-dessus mentionnés exemptent-elles les terrains et les bâtiments de toute nature construits ou qui pourraient être construits sur ces terrains, de tous impôts, taxes, charges, contributions ou conditions quelconques autres que ceux expressément stipulés dans les baux en question ? La procédure est purement écrite.

La France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne ne forment qu'une partie ; elles ont choisi comme arbitre M. Renault, professeur à la Faculté de droit de Paris ; le Japon a fait choix de M. Motono, son agent diplomatique à Paris ; les deux arbitres ont, d'un commun accord, désigné M. Gram, gouverneur en Norvège, comme président du tribunal. Les trois puissances européennes ont dressé leur procédure en français et le Japon, la sienne en anglais. Des mémoires, contre-mémoires, états des objections, répliques ont été successivement présentés.

*
* *

Le quatrième litige déféré à la Cour arbitrale est ainsi exposé dans un compromis signé à Londres, le 13 octobre 1904, entre la France et la Grande-Bretagne : « Attendu que le gouvernement français et celui de Sa Majesté britannique ont jugé convenable, par la déclaration du 10 mars 1862, « de s'engager réciproquement à respecter l'indépendance » de S. H. le sultan de Mascate ; —

Attendu que des difficultés se sont élevées sur la portée de cette déclaration relativement à la délivrance par la République française à certains sujets de S. H. le sultan de Mascate, de pièces les autorisant à arborer le pavillon français, ainsi qu'au sujet de la nature des privilèges et immunités revendiqués par les sujets de Sa Hautesse, propriétaires ou commandants de boutres « dhows » qui sont en possession de semblables pièces ou qui sont membres de l'équipage de ces boutres et leurs familles, particulièrement en ce qui concerne le mode suivant lequel ces privilèges et ces immunités affectent le droit de juridiction de S. H. le sultan sur sesdits sujets » (1). Suivant l'article 1er, chaque contractant nommera un arbitre et les arbitres choisiront le surarbitre ; s'ils ne tombent pas d'accord sur ce point dans le mois de leur nomination, le choix sera confié au roi d'Italie. Les arbitres et le surarbitre, comme dans les affaires précédentes, n'appartiendront pas à la nationalité des litigants ; ils seront pris parmi les membres de la Cour arbitrale de La Haye. Les articles 2 et 3 fixent les délais de la remise des pièces et de la décision du tribunal (mémoires ou exposés écrits dans les trois mois de la signature du compromis — contre-mémoires dans les trois mois suivants — conclusions écrites dans le mois de la remise des contre-mémoires — réunion du tribunal dans la quinzaine de la remise des arguments). Les délais ci-dessus pourront être prolongés d'un commun accord par les parties contractantes. Le tribunal pourra réclamer des explications supplémentaires orales ou

(1) *Officiel français* du 28 janvier 1905 et *Livre bleu* anglais de la fin de février de la même année.

écrites, mais avec faculté de réplique. Suivant l'art. 4, la décision du tribunal sera rendue dans les trente jours qui suivront sa réunion à La Haye ou la remise des explications supplémentaires ; à sa requête, les parties pourront convenir de proroger ledit délai. Aux termes de l'article 5, les dispositions de la Convention de La Haye du 29 juillet 1899 s'appliqueront à tous les points non prévus par le compromis (1). Le Gouvernement français a choisi pour son arbitre M. de Savornin, Lohman, député des Pays-Bas, et le Gouvernement anglais, M. Fuller des Etats-Unis.

(1) Voici les détails contenus dans la *Correspondance bi-mensuelle* du Bureau international permanent de la paix de Berne, du 25 février 1905 : « La France réclame le droit d'exercer sa protection, même dans les eaux territoriales du sultanat de Mascate, sur les navires marchands indigènes, propriété des sujets du sultan, qui ont, au cours de leur commerce avec la côte orientale d'Afrique, obtenu permission d'arborer le pavillon français.

Pendant le printemps de 1902, plusieurs de ces navires refusèrent, sous ce prétexte, d'obéir aux ordres du sultan et un navire de guerre français fut envoyé à Mascate pour faire prévaloir le protectorat français. Le sultan en appela au Gouvernement de l'Inde, et lord Lansdowne fit, à ce sujet, des représentations amicales au Gouvernement français. Après un échange de notes à ce propos, il fut décidé entre les deux Gouvernements, à la fin de 1903, de porter la question devant la Cour de La Haye ». Conf. *Revue de la Paix*, 1905, p. 97.

TABLE DES MATIÈRES.

Pages

Introduction 1

PREMIÈRE PARTIE. — LES PROLÉGOMÈNES ET LES THÉORIES GÉNÉRALES 5

LIVRE PREMIER. — *Les Prolégomènes*. 5

Chapitre premier. — Notions générales . . . 5

I. — Rapports du droit public et du droit privé international. 5

II. — Développement du droit public international 9

III. — Terminologie et étendue d'application . 11

IV. — Caractère et sanction du droit public international. — Rapports avec la politique. 18

V. — La codification des lois internationales . 26

Chapitre II. — Notions historiques. 29

Section première. — L'Antiquité 29

I. — Les législations orientales 29

II. — La Grèce. 30

III. — Rome 33

Section II. — Le Moyen Age 38

Section III. — Les Temps modernes 43

I. — Les Temps modernes depuis la prise de Constantinople jusqu'aux traités de Westphalie. 43

Pages

II. — Les Temps modernes depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution française . 48

Section IV. — La période contemporaine. . . 54

I. — De la Révolution française à la guerre franco-allemande 54

II. — De la guerre franco allemande à nos jours 65

III. — Résumé et vue d'ensemble. 72

Chapitre III. — Les sources du droit public international 79

Section première. — Les sources directes . . 80

Article premier. — Les traités internationaux. 80

Article II. — Les usages internationaux. . . 89

Section II. — Les sources indirectes 90

Article premier. — La législation et la jurisprudence internes 90

Article II. — Les décisions des tribunaux internationaux. 91

Article III.—La doctrine des internationalistes. 92

LIVRE II. — *Les théories générales* 114

Chapitre premier. — La personnalité étatique et le principe de souveraineté 117

I. — La personnalité étatique au point de vue interne 117

II. — La personnalité étatique au point de vue international 130

III. — La nation et l'Etat 147

IV. — Le principe de souveraineté au point de vue interne 154

V. — Le principe de souveraineté au point de vue international et la notion de l'indépendance. — La conception de la souveraineté dans les Etats composés et principalement dans les Etats fédéraux. — Opinion qui attribue la souveraineté aux membres de l'Etat fédéral. — Réfutation 162

Pages

VI. — Examen des systèmes qui cherchent le criterium de l'Etat en dehors du principe de souveraineté. — Réfutation 173

VII. — De l'idée de la division de la souveraineté. — Réfutation. — Indivisibilité de la souveraineté. — Les collectivités de l'Etat fédéral ne sont pas des Etats, mais de simples personnalités internationales. — Motifs politiques qui ont fait adopter la thèse contraire par l'école allemande 190

VIII. — De la situation des Etats protégés ou soumis à une suzeraineté. — Terminologie inventée pour exprimer leur situation juridique au point de vue de la souveraineté ; ses dangers et son inutilité. — Des restrictions diverses que peut subir la souveraineté sans disparaître. — Les Etats protégés ou soumis à une suzeraineté réelle et effective ne sont pas des Etats, mais de simples personnalités internationales. — Résumé des observations précédentes 201

IX. — Les limites de la souveraineté. — Explications données pour en rendre compte. — Système des droits naturels ou innés ; réfutation. — Théorie de l'*auto-limitation* ; les objections dirigées contre elle et sa justification . 219

Chapitre II. — Les conditions nécessaires pour l'accomplissement de la mission internationale de l'Etat 232

Section première. — Les conditions de fond. — Les droits fondamentaux des Etats 233

TITRE PREMIER. — Du droit d'existence et de conservation. 239

I. — Les mesures qu'un Etat peut prendre dans l'intérêt de sa sécurité et les restrictions. — Théorie de l'équilibre 239

II. — Le droit d'expansion de l'Etat. — Les me-

Pages

sures à prendre vis-à-vis de l'étranger : les passeports et déclarations diverses ; le droit d'expulsion ; l'émigration et l'immigration . 246

III. — Le droit au commerce mutuel ; la protection et la liberté commerciale ; les restrictions à cette liberté 256

TITRE II. — Du droit de souveraineté et d'indédance. 258

§ I. — De la territorialité et de l'exterritorialité de la loi. — Le droit privé international 267

§ II. — Du principe d'intervention et de non intervention 284

I. — Les cas d'intervention permise. . 291

II. — Les cas d'intervention prohibée. . 304

TITRE III. — Du droit d'égalité et de respect mutuel 310

Section II. — Les conditions de forme. — La reconnaissance internationale. 320

Chapitre III. — Les causes primordiales et secondaires, de nature à exercer une influence soit absolue soit relative, sur les destinées de l'Etat . 330

Section première. — Des causes primordiales en général et principalement du principe des nationalités 330

Section II. — Des causes secondaires. — Exposé sommaire de la situation internationale actuelle. 361

Article premier. — Les relations européennes. . 362

§ I — Les rapports des grandes puissances. 362

§ II. — La question d'Orient 380

Article II. — Les relations de l'Europe et de l'Asie 391

Article III — Les relations de l'Europe et de l'Amérique. 401

§ I — Les Etats-Unis de l'Amérique du

Pages

Nord dans leurs rapports avec l'Europe. — La doctrine de Monroë 401

§ II. — L'Europe et les Etats du Sud et du Centre-Amérique 422

Chapitre IV. — La solution par la voie du droit des litiges internationaux 427

Section première. — La médiation 429

§ I. — La médiation ordinaire 429

§ II. — Les médiations spéciales 438

Section II. — L'arbitrage. 448

TITRE PREMIER. — Notions historiques . . . 448

I. — Des origines à la période contemporaine. 448

II. — La période contemporaine. — Les principaux cas d'arbitrage et spécialement l'affaire de l'*Alabama* 452

TITRE II. — Les diverses formes de l'arbitrage . 469

§ I. — Le compromis isolé. 469

§ II. — La cause compromissoire et le traité d'arbitrage permanent 472

TITRE III. — Etendue de l'arbitrage 486

I. — Les différends auxquels s'applique le compromis. — Du cas où le litige intéresse l'honneur, l'existence, l'intégrité ou l'indépendance des Etats 486

II. — De l'arbitrage obligatoire 494

TITRE IV. — Du choix et de la mission des arbitres, et de la constitution du tribunal arbitral . 499

I. — Du choix et de la mission des arbitres. . 499

II. — De la constitution du tribunal arbitral. . 507

TITRE V. — De la procédure arbitrale. . . . 510

TITRE VI. — De la sentence arbitrale et de sa revision 523

TITRE VII. — De la juridiction internationale. . 540

§ I. — L'organisation et le fonctionnement de la Cour arbitrale de La Haye. . . . 540

Pages

§ II. — La jurisprudence de la Cour arbitrale 557

I. — Le « *Fonds pieux des Californies* ». . 558

II. — La sentence du 22 février 1904 entre le Venezuela et diverses puissances européennes 562

III. — Les litiges relatifs aux « *Concessions japonaises* » et à la « *Souveraineté de Mascate* ». 571

Table des matières 575

ADDITIONS ET CORRECTIONS

P. 81. — Restituer comme suit la fin du second alinéa de la page 81 : « ..... en ne remontant pour ceux-ci qu'au siècle dernier..... ».

P. 81. — Ajouter à l'indication des *Recueils généraux*, la publication suivante : *Recueil international des Traités du XXe siècle*, contenant l'ensemble du droit conventionnel entre les Etats et les sentences arbitrales....., publié à Paris, à partir de l'année 1901, par le baron Descamps et M. Louis Renault, avec le concours de MM. Capelle, Ruyssenaers et Fauchille. Le tome Ier de cette publication, destinée à devenir le plus important recueil international de traités, a paru en 1905.

P. 102. — Au lieu de : Bonfils Fauchille, *Manuel de droit international* PRIVÉ, lire « PUBLIC ».

P. 111. — Le tome II de l'ouvrage de M. Nys : *Le Droit international, les Principes, les Théories, les Faits*, a paru durant l'impression de cet ouvrage.

P. 111. — Le second tableau décennal des travaux de l'Institut de droit international a été publié, pendant l'impression de cet ouvrage par le Secrétaire général, baron Descamps.

P. 112. — A la fin de la lettre B. — Allemagne — effacer la lettre *M* placée avant : Von Grunhut.

P. 112. — Ajouter aux Revues anglaises : *Law Quarterly Review*, dont le rédacteur en chef est Sir Frederic Pollock.

Page 448. — Au lieu de : *Livre premier*, lire « TITRE PREMIER ».

P. 480. — Ajouter le traité d'arbitrage permanent entre le Portugal et les Pays-Bas du 1er octobre 1904.

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD & Cie.